

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS
Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales (Estudios Internacionales)



**LA ACTIVACIÓN EUROPEA DE LAS REGIONES
LEGISLATIVAS: (ANÁLISIS COMPARADO DE LAS
ESTRATEGIAS DE CANARIAS, ESCOCIA, TOSCANA Y
VALONIA)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Jorge Tuñón Navarro

Bajo la dirección del doctor
Santiago Petschen Verdaguer

Madrid, 2008

- **ISBN: 978-84-692-1772-6**

LA ACTIVACIÓN EUROPEA DE LAS REGIONES LEGISLATIVAS

(Análisis comparado de las estrategias
de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia)

JORGE TUÑÓN NAVARRO

LA ACTIVACIÓN EUROPEA DE LAS REGIONES LEGISLATIVAS

(Análisis comparado de las estrategias
de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia)

TESIS DOCTORAL

Director: SANTIAGO PETSCHEN VERDAGUER
Departamento DIP y Relaciones Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas
Universidad Complutense de Madrid
Madrid, 2008

*A Paco y Pili,
mis padres*

SUMARIO

AGRADECIMIENTOS	XVII
ABREVIATURAS	XIX

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO

La activación de las Regiones Legislativas en el proceso de europeización: Un cuadro analítico para una investigación comparada

I. EL CONCEPTO DE REGIÓN Y EL REGIONALISMO	3
1. La noción de región	4
2. El regionalismo y la regionalización	8
3. La acción exterior de las regiones	11
II. LAS REGIONES LEGISLATIVAS EN LA UNIÓN EUROPEA	13
1. Las regiones con capacidad legislativa	14
2. La europeización	17
3. El Tercer Nivel y la Multi-level Governance	19
4. El principio de subsidiariedad	22
5. El fenómeno regional dentro de la Unión Europea	24
a) <i>La naturaleza de la relación</i>	24
b) <i>Activación y movilización ascendente regional</i>	25
c) <i>La doble dimensión histórica de la integración regional en la UE</i>	27
d) <i>La Convención, el proyecto de Constitución, el Tratado de Reforma y el futuro de las regiones en la UE</i>	29
III. MECANISMOS DE ACTIVACIÓN REGIONAL	36
1. El Consejo de Ministros de la UE	37
2. La Comisión Europea	40
3. Las oficinas de representación regional en Bruselas	42
4. El Comité de las Regiones	45
5. El asociacionismo interregional	48
6. La participación regional a través del propio Estado	51

IV. ESTRUCTURA, MÉTODO, VARIABLES E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	54
1. La región como unidad de análisis	54
2. Análisis comparado cualitativo de estudios de caso	57
3. La elección de los casos: número y justificación de los mismos	61
4. Variables (independientes, dependientes y de control) e hipótesis iniciales de la investigación	66
5. Las fuentes. La apuesta por la entrevista semi-estructurada con agentes especializados en la investigación cualitativa	70
6. La estructura de la investigación	73

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO SEGUNDO

La movilización de Canarias y sus mecanismos de activación respecto al proceso de europeización

I. INTRODUCCIÓN	79
II. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN ESPAÑA	81
1. El recorrido de la regionalización en España	81
2. El panorama constitucional tras el proceso de regionalización	83
a) <i>La institucionalización de la regionalización</i>	83
b) <i>El reparto competencial y las asimetrías de la regionalización</i>	85
3. Variables de contexto de la regionalización española	87
a) <i>El nivel local</i>	87
b) <i>Los hechos diferenciales</i>	87
c) <i>La capacidad regional en materia de relaciones internacionales</i>	88
III. LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ESPAÑOLA DE CANARIAS	89
1. Aproximación a la región	89
2. La identidad nacional y la cultura canarias	92
3. El recorrido político-electoral en Canarias	93
4. El actual marco político legal canario	95
a) <i>El Estatuto de Canarias</i>	95
b) <i>El Parlamento canario</i>	96
c) <i>El Gobierno y la Administración canarios</i>	97
5. Las relaciones con el territorio: los modelos provincial, insular y municipal	98
6. El hecho diferencial canario: Especial mención al Régimen Económico y Fiscal	99
IV. CANARIAS Y EUROPA	100
1. Canarias: región ultraperiférica europea	100
2. Extensión de la actividad exterior canaria	105
3. Las instituciones canarias y la UE	109
4. La visibilidad política canaria en Europa y su influencia en el territorio	112
V. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS CANARIOS DE MOVILIZACIÓN ASCENDENTE RESPECTO A LA UE	113
1. La participación de Canarias en el Consejo de Ministros de la UE como fórmula para aumentar su influencia en el proceso de europeización	115
a) <i>El marco de la participación de las CC.AA en el Consejo de Ministros de la UE</i>	115
b) <i>La participación de Canarias en el Consejo de Ministros de la UE</i>	119

2. La interacción de Canarias con la Comisión Europea como método para aumentar la influencia regional en la gobernanza Europea	124
a) <i>El marco de la participación de las CC.AA en los comités de la Comisión Europea</i>	124
b) <i>La interacción de Canarias con la Comisión Europea</i>	126
3. La representación de Canarias en Bruselas como expresión de las aspiraciones regionales en el seno de la actual UE	132
a) <i>Las diferentes fórmulas de presencia de las CC.AA en Bruselas</i>	132
b) <i>La Oficina de representación del Gobierno de Canarias en Bruselas</i>	136
4. La participación de Canarias en el Comité de las Regiones como fórmula para influir en el Gobierno de Europa	142
a) <i>La presencia de las CC.AA en el Comité de las Regiones</i>	142
b) <i>La participación de Canarias en el Comité de las Regiones</i>	144
5. La intervención de Canarias en las asociaciones interregionales como método para condicionar el proceso decisional	147
a) <i>La participación de las CC.AA en las asociaciones interregionales</i>	147
b) <i>La participación de Canarias en las asociaciones interregionales</i>	150
6. Un mecanismo indirecto. La participación de Canarias en la europeización a través del propio Estado español	154
a) <i>El marco de las relaciones entre el Estado español y sus entidades sub-estatales en temas europeos</i>	154
b) <i>La participación indirecta de Canarias en asuntos europeos a través del Estado español</i>	158
7. Conclusiones	163

CAPÍTULO TERCERO

**La movilización de Escocia y sus mecanismos de activación
respecto al proceso de europeización**

I. INTRODUCCIÓN	173
II. EL PROCESO DEVOLUTION EN EL REINO UNIDO	176
1. Naciones y regiones del Reino Unido	176
2. El recorrido de la regionalización en el Reino Unido	178
3. El panorama constitucional tras el proceso de regionalización	180
a) <i>La institucionalización de la devolution</i>	180
b) <i>El desequilibrio estatal y la devolution asimétrica</i>	181
4. Variables de contexto del Regionalismo británico	185
a) <i>El nivel local</i>	185
b) <i>La coherencia y el equilibrio del establecimiento de la devolution</i>	186
c) <i>Consideraciones y cuestiones derivadas de la devolution británica</i>	187
III. LA REGIÓN BRITÁNICA DE ESCOCIA	188
1. Aproximación a la región	188
2. Identidad nacional, sentimiento y nacionalismo: rasgos distintivos	191
3. El recorrido político-electoral en Escocia	193
4. El actual marco político legal escocés	196
a) <i>La devolution aplicada a Escocia</i>	196
b) <i>El Parlamento escocés</i>	197
c) <i>El Gobierno escocés</i>	198

5. Las relaciones con el territorio: el modelo de Gobierno Local	200
6. La especificidad de la financiación y la autonomía fiscal escocesa	201
IV. ESCOCIA Y EUROPA	202
1. Extensión de la actividad exterior escocesa	205
2. Las instituciones escocesas y la UE	208
3. La visibilidad política escocesa en Europa y su influencia en el territorio	210
V. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS ESCOCESOS DE MOVILIZACIÓN ASCENDENTE RESPECTO A BRUSELAS	212
1. La participación de Escocia en el Consejo de Ministros de la UE como fórmula para aumentar su influencia en el proceso de Europeización	214
a) <i>El marco de la participación de las regiones británicas en el Consejo de Ministros de la UE</i>	214
b) <i>La participación de Escocia en el Consejo de Ministros de la UE</i>	217
2. La interacción de Escocia con la Comisión Europea como método para aumentar la influencia regional en la gobernanza Europea	222
a) <i>El marco de la participación de las regiones británicas en los comités de la Comisión Europea</i>	222
b) <i>La interacción de Escocia con la Comisión Europea</i>	223
3. La representación de Escocia en Bruselas como expresión de las aspiraciones escocesas en el seno de la actual UE	227
a) <i>Las diferentes fórmulas de presencia de las regiones británicas en Bruselas</i>	227
b) <i>La Oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas</i>	229
4. La participación de Escocia en el Comité de las Regiones como fórmula para influir en el Gobierno de Europa	236
a) <i>La presencia de las regiones británicas en el Comité de las Regiones</i>	236
b) <i>La participación de Escocia en el Comité de las Regiones</i>	237
5. La intervención de Escocia en las asociaciones interregionales como método para condicionar el proceso decisional	241
a) <i>La participación de las regiones británicas en las asociaciones interregionales</i>	241
b) <i>La participación de Escocia en las asociaciones interregionales</i>	244
6. Un mecanismo indirecto. La participación de Escocia en la europeización a través del propio Estado británico	248
a) <i>El marco de las relaciones entre el Estado británico y sus entidades subnacionales en temas europeos</i>	248
b) <i>La participación indirecta de Escocia en asuntos europeos a través del Estado británico</i>	252
7. Conclusiones	255

CAPÍTULO CUARTO

La movilización de Toscana y sus mecanismos de activación respecto al proceso de europeización

I. INTRODUCCIÓN	265
II. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN ITALIA	267
1. El recorrido de la regionalización en Italia	268
2. El panorama constitucional tras el proceso de regionalización	273
a) <i>El marco legal de la regionalización italiana</i>	273
b) <i>La constitucionalización de la regionalización</i>	275

3.	Algunas variables de contexto del Regionalismo italiano	278
a)	<i>El sistema político de partidos regional a escala regional</i>	278
b)	<i>Las relaciones entre las instituciones regionales y su territorio</i>	279
c)	<i>Consideraciones respecto al Regionalismo italiano</i>	280
III.	LA REGIÓN ITALIANA DE TOSCANA	282
1.	Aproximación a la región	283
2.	El recorrido político-electoral en Toscana	286
3.	El actual marco político legal toscano	291
a)	<i>La regionalización aplicada a Toscana</i>	291
b)	<i>El Parlamento de Toscana</i>	294
c)	<i>El Gobierno toscano</i>	295
4.	Las relaciones con el territorio: un modelo que privilegia el papel de los entes locales	295
IV.	TOSCANA Y EUROPA	297
1.	Extensión de la actividad exterior de la Toscana	298
2.	Las instituciones toscanas y la UE	300
3.	La visibilidad política toscana en Europa y su influencia en el territorio	302
V.	ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS TOSCANOS DE MOVILIZACIÓN ASCENDENTE RESPECTO A BRUSELAS	304
1.	La participación de Toscana en el Consejo de Ministros de la UE como fórmula para aumentar su influencia en el proceso de europeización	305
a)	<i>El marco de la participación de las regiones italianas en el Consejo de Ministros de la UE</i>	305
b)	<i>La participación de Toscana en el Consejo de Ministros de la UE</i>	308
2.	La interacción de Toscana con la Comisión Europea como método para aumentar la influencia regional en la gobernanza Europea	311
a)	<i>El marco de la participación de las regiones italianas en los comités de la Comisión Europea</i>	311
b)	<i>La interacción de Toscana con la Comisión Europea</i>	313
3.	La representación de Toscana en Bruselas como expresión de las aspiraciones regionales en el seno de la actual UE	316
a)	<i>Las diferentes fórmulas de presencia de las regiones italianas en Bruselas</i>	316
b)	<i>La Oficina de representación del Gobierno de Toscana en Bruselas</i>	319
4.	La participación de Toscana en el Comité de las Regiones como fórmula para influir en el Gobierno de Europa	324
a)	<i>La presencia de las regiones italianas en el Comité de las Regiones</i>	324
b)	<i>La participación de Toscana en el Comité de las Regiones</i>	327
5.	La intervención de Toscana en las asociaciones interregionales como método para condicionar el proceso decisional	330
a)	<i>La participación de las regiones italianas en las asociaciones interregionales</i>	330
b)	<i>La participación de Toscana en las asociaciones interregionales</i>	334
6.	Un mecanismo indirecto. La participación de Toscana en la europeización a través del propio Estado italiano	337
a)	<i>El marco de las relaciones entre el Estado italiano y sus entidades sub-estatales en temas europeos</i>	337
b)	<i>La participación indirecta de Toscana en asuntos europeos a través del Estado italiano</i>	340
7.	Conclusiones	343

CAPÍTULO QUINTO

**La movilización de Valonia y sus mecanismos
de activación respecto al proceso de europeización**

I.	INTRODUCCIÓN	351
II.	EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN EN BÉLGICA	355
1.	El recorrido de la federalización en Bélgica	356
2.	El panorama constitucional tras el proceso de regionalización	358
a)	<i>La institucionalización de la federalización</i>	358
b)	<i>Las asimetrías de la federalización y el reparto de competencias</i>	360
3.	Variables de contexto de la federalización belga	362
a)	<i>El nivel local</i>	362
b)	<i>La capacidad regional en materia de Relaciones Internacionales</i>	363
c)	<i>Consideraciones y cuestiones derivadas de la federalización belga</i>	364
III.	LA REGIÓN BELGA DE VALONIA	366
1.	Aproximación a la región	367
2.	La identidad nacional y la cultura valonas	371
3.	El recorrido político-electoral en Valonia	373
4.	El actual marco político legal valón	376
a)	<i>La federalización aplicada a Valonia</i>	376
b)	<i>El Parlamento valón</i>	377
c)	<i>El Gobierno y la Administración valones</i>	378
5.	Las relaciones con el territorio: los modelos provincial y local	380
6.	La especificidad de la financiación y la autonomía fiscal valona	381
IV.	VALONIA Y EUROPA	382
1.	Extensión de la actividad exterior valona	384
2.	Las instituciones valonas y la UE	388
3.	La visibilidad política valona en Europa y su influencia en el territorio	390
V.	ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS VALONES DE MOVILIZACIÓN ASCENDENTE RESPECTO A LA UE	391
1.	La participación de Valonia en el Consejo de Ministros de la UE como fórmula para aumentar su influencia en el proceso de europeización	392
a)	<i>El marco de la participación de las regiones belgas en el Consejo de Ministros de la UE</i>	392
b)	<i>La participación de Valonia en el Consejo de Ministros de la UE</i>	396
2.	La interacción de Valonia en la Comisión Europea como método para aumentar la influencia regional en la gobernanza Europea	402
a)	<i>El marco de la participación de las regiones belgas en los comités de la Comisión Europea</i>	402
b)	<i>La interacción de Valonia con la Comisión Europea</i>	404
3.	La representación de Valonia en Bruselas como expresión de las aspiraciones regionales en el seno de la actual UE	407
a)	<i>Las diferentes fórmulas de presencia de las regiones belgas en Bruselas</i>	407
b)	<i>La representación de Valonia en Bruselas</i>	410
4.	La participación de Valonia en el Comité de las Regiones como fórmula para influir en el Gobierno de Europa	416
a)	<i>La presencia de las regiones belgas en el Comité de las Regiones</i>	416
b)	<i>La participación de Valonia en el Comité de las Regiones</i>	418
5.	La intervención de Valonia en las asociaciones interregionales como método para condicionar el proceso decisional	421

a) <i>La participación de las regiones belgas en las asociaciones interregionales</i> . . .	421
b) <i>La participación de Valonia en las asociaciones interregionales</i>	426
6. Un mecanismo indirecto. La participación de Valonia en la europeización a través del propio Estado belga	430
a) <i>El marco de las relaciones entre el Estado belga y sus entidades subestatales en temas europeos</i>	430
b) <i>La participación indirecta de Valonia en asuntos europeos a través del Estado belga</i>	433
7. Conclusiones	437

TERCERA PARTE

CAPÍTULO SEXTO

Resultados del análisis comparado de la activación europea de las regiones legislativas de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia

I. LA ACTIVACIÓN REGIONAL EUROPEA: LOS CASOS CANARIO, ESCOCÉS, TOSCANO Y VALÓN . . .	448
1. La activación europea para nuestras regiones	448
2. Precisiones generales sobre la activación europea para los casos seleccionados . . .	453
II. LA PERFORMANCE EUROPEA REGIONAL A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS MECANISMOS DE ACTIVACIÓN	457
1. El Consejo de Ministros de la UE	457
2. La Comisión Europea	462
3. Las oficinas de representación regional en Bruselas	466
4. El Comité de las Regiones	470
5. El asociacionismo interregional	474
6. La participación regional a través del propio Estado	478
7. Balance	482
III. LOS FACTORES QUE PROVOCAN DIFERENTES ESTRATEGIAS DE ACTIVACIÓN EUROPEA . . .	487
1. Las variables independientes	487
a) <i>Nivel regional</i>	487
b) <i>Nivel nacional</i>	488
2. Las variables externas o de control	490
a) <i>El interés de las elites regionales</i>	490
b) <i>La sinergia de la elite política con el nivel administrativo</i>	493
c) <i>La estabilidad y la continuidad de las mayorías: la path dependance</i>	496
d) <i>La distinctiveness</i>	498
e) <i>La cuestión socioeconómica</i>	500
f) <i>La identidad regional y el nacionalismo</i>	502
IV. LA INFLUENCIA DE LAS REGIONES EN LA UE: CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	503
1. Recapitulación. Las correlaciones claves	503
2. Respuesta a las hipótesis de investigación	511
3. Conclusión: Contribución a la literatura y perspectivas futuras	514
APÉNDICE 1.—LAS ENTREVISTAS	519
APÉNDICE 2.—DOCTORADO EUROPEO / DOTTORATO EUROPEO	527
BIBLIOGRAFÍA	539

AGRADECIMIENTOS

HACE algunos años cayó entre mis manos *Cómo se hace una tesis*, de Umberto Eco. Su lectura fue descorazonadora. No parecía proponer escribir una tesis doctoral, sino escalar el Everest. De no haber traicionado algunas de sus exigencias, todavía seguiría en ello. Desde la atalaya que supone haber llegado al final de este camino, aunque pueda no tratarse de la montaña nepalí, sino tal vez de los cerros de Úbeda, quiero dedicar estas líneas a muchas de las personas con las que estoy en deuda.

Escribir esta tesis me ha permitido gozar de uno de los periodos más excitantes de mi vida. Sólo por haber vivido en varias de las más hermosas ciudades de Europa y por haber conocido algunas de las personas que ahora son mis amigos o colegas, mereció la pena.

Sin la cooperación de muchas personas, entre ellas los más de cien entrevistados, este proyecto no habría visto la luz. Desde Madrid, mi animoso director Santiago Petschen, siempre estuvo dispuesto con su clarividencia a ayudarme a sortear obstáculos. Leonardo Morlino y Michael Keating en Florencia, Charlie Jeffery en Edimburgo, Lieven de Winter en Lovaina la Nueva, y Nicolás Navarro en Las Palmas, me abrieron desinteresadamente las puertas de sus departamentos. Luis Moreno, Eusebio Fernández, Carlos Elías y Javier Roldán, desde Madrid y Granada, siempre me brindaron su apoyo y sus sabios consejos. Silvia Bolgherini, Stefania Profeti, Régis Dandoy, Airo Hino, Giulia Sandri, Robert Liñeira y Antonio Barroso, cuyas críticas y sugerencias me ayudaron a doblar al monstruo de la Metodología. Muchos de ellos, junto a Domenico, Andrea, Angelo, Marfa, Xavi, Laura, Miguel, Elisa, Marco, Dora, Edu, Alicia, Rubén, Montse, Bernat, Juan, Álvaro o Felipe siempre estuvieron dispuestos a brindarme su amistad, llevarme de fiesta y hacer más agradable el proceso.

Por último, no puedo olvidarme de mi familia. Mi hermano Zarlos, que tantas veces me arregló mi portátil por teléfono a miles de kilómetros de distancia, para que pudiera seguir escribiendo. Mi madre, que aunque no pudo dirigir esta investigación, todavía me «calienta la cabeza» con las discusiones de resultados y los grupos de trabajo. Y mi *chef* particular, mi padre, que cocinó conmigo todo el trabajo, y al que debo una mención especial. Sin su apoyo incondicional, su eterna disponibilidad, y su devoción personal, nunca lo suficientemente reconocidos ni agradecidos, no habría sido capaz de culminar esta investigación. Por muchos motivos, ésta es también su tesis.

ABREVIATURAS

AHÍ	Agrupación Herreña Independiente
AIC	Agrupaciones Independientes de Canarias
AIEM	Atributo sobre Imposición y Entrega de Mercancías
ALPE ADRIA	Comunidad de Trabajo de los Alpes Adriáticos
AM	Asamblea Mayorera
AMRIE	Asociación de Regiones Europeas con Intereses Marítimos
AN	Alianza Nacional (Italia)
AP	Alianza Popular
APEP	Asociación de Productores de Plátanos Europeos
APIC	Arbitrio de Producción e Importación de Canarias
ARE	Asamblea de las Regiones de Europa
AREPO	Asociación de Regiones Europeas de Productos de Origen
AREV	Asamblea de Regiones Europeas Vinícolas
ARFE	Asociación de Regiones Fronterizas Europeas
ARGE ALP	Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales
ATI	Agrupación Tinerfeña Insular
AWEX	Agencia Valona de la Exportación
AWIPH	Agencia Valona para la Integración de las Personas Discapacitadas
CA	Comunidad Autónoma
CALRE	Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de Europa
CARCE	Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
CC	Coalición Canaria
CCD	Centro Cristiano Democrático
CCRE	Consejo de Municipios y Regiones Europeas
CC.AA	Comunidades Autónomas
CDH	Partido Cristiano Demócrata Valón
CDR	Comité de las Regiones
CDS	Centro Democrático y Social
CE	Comisión Europea
CES	Comité Económico y Social
CESRW	Comité Económico y Social de la Región de Valonia
CI	Constitución Italiana
CIPE	Comisión Internacional de Protección Europea

COPLACA	Cooperativa del Plátano de Canarias
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
COSLA	Convención de Autoridades Locales Escocesas
COTER	Comisión de Cohesión Territorial del Comité de las Regiones
COTRAO	Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales
CPA	Centro Popular Autogestionado
CSARCE	Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas
DC	Democracia Cristiana (Italia)
DEM	Democracia Radical (Italia)
DG	Dirección General
DS	Democracia de Izquierdas (Italia)
EAC	Estatuto de Autonomía de Canarias
EARLALL	Asociación Europea de Regiones y Autoridades Locales sobre <i>Life Long Learning</i>
ENCORE	Conferencia Medio-ambiental de las Regiones Europeas
EUROCAN	Asociación de Intereses Europeos del Empresariado Canario
EUROCITIES	Red Europea de Ciudades Metropolitanas
EURYDICE	Red de Información sobre Educación Europea
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FI	Forza Italia
FOREM	Oficina Valona de Formación Profesional y de Empleo
FSE	Fondo Social Europeo
ICAN	Iniciativa por Canarias
IGIC	Impuesto General de las Islas Canarias
ITALRAP	Representación Permanente de Italia ante la Unión Europea
ITC	Instituto Tecnológico de Canarias
ISSEP	Instituto Científico de Servicio Público de Valonia
JMC	Comité Ministerial Conjunto (Reino Unido)
KUL	Universidad Católica de Lovaina (Flamenca)
LAB	Partido de los Trabajadores de Italia
LUX	Luxemburgo
MAR	La Margarita (Italia)
MEWE	Casa Europea de las Empresas Valonas
MLG	Gobernanza a Múltiples Niveles
MR	Movimiento Reformador de Valonia
MSI-AN	Post-fascistas y Alianza Nacional (Italia)
NORPEC	Red de Comités Parlamentarios Regionales sobre Asuntos Europeos
OCM	Organización Común de Mercados
OPT	Oficina de Promoción del Turismo de Valonia
PCI	Partido Comunista de Italia
PDCI	Partido de los Comunistas Italianos
PDS	Partido Democrático de Izquierda de Italia
PDUP	Partido de Unidad Proletaria
PIB	Producto Interior Bruto
PLI	Partido Liberal Italiano
POSEI	Programas de Opciones Específicas por Lejanía e Insularidad
POSEICAN	Versión del POSEI aplicada a Canarias
POSEIDOM	Versión del POSEI aplicada a los territorios franceses
POSEIMA	Versión del POSEI aplicada a Azores y Madeira

PP	Partido Popular Español
PPI	Partido Popular Italiano
PRI	Partido Republicano Italiano
PROEXCA	Promociones Exteriores Canarias
PSDI	Partido Socialista Democrático Italiano
PSI	Partido Socialista Italiano
PSIUP	Partido Socialista Italiano de Unidad Proletaria
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSV	Partido Socialista Valón
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RAD	Partido Radical Italiano
RDA	Agencias de Desarrollo Regional Inglesas
REF	Régimen Económico y Fiscal de Canarias
REG-LEG	Grupo de Regiones con Capacidades Legislativas
REPER	Representación Permanente Española
RETI-EIRA	Asociación de Regiones Europeas con Tradición Industrial
RIC	Reserva de Inversiones Canarias
RU	Reino Unido
RUP	Grupo de Regiones Ultraperiféricas Europeas
SDI-PRI	Coalición de la Social Democracia y los Republicanos (Italia)
SNP	Partido Nacional Escocés
SOFESA	Sociedad Canaria de Fomento Económico
SRIW	Sociedad Regional de Inversiones de Valonia
UCL	Universidad Católica de Lovaina (francófona)
UDC	Unión Democrática Cristiana (Italia)
UE	Unión Europea
UKbro	Grupo de Trabajo del Reino Unido
UKrep	Representación Permanente del Reino Unido ante la Unión Europea
ULB	Universidad Libre de Bruselas
ULL	Universidad de La Laguna
ULPGC	Universidad de Las Palmas de Gran Canaria
VER	Partido de los Verdes
VLEVA	Delegación Flandes para Asuntos Europeos en la Representación Belga
VV.AA	Varios Autores
ZEC	Zona Exclusiva Canaria
4MOT	Asociación de los Cuatro Motores de Europa

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO PRIMERO

LA ACTIVACIÓN DE LAS REGIONES LEGISLATIVAS EN EL PROCESO DE EUROPEIZACIÓN: UN CUADRO ANALÍTICO PARA UNA INVESTIGACIÓN COMPARADA

El presente capítulo pretende convertirse en el marco general de referencia de esta tesis doctoral. Para ello buscaremos, a modo de introducción, arrojar luz sobre algunos conceptos básicos, que utilizaremos con más frecuencia dentro de esta investigación. Comenzaremos analizando el concepto de región, término polisémico que se convertiría en la unidad de estudio de los casos presentados. Regionalismo y regionalización son las dos caras de la moneda (la primera en sentido ascendente y la segunda en sentido descendente), de un proceso que configura un tercer nivel de gobierno por debajo de los Estados nacionales. La paradiplomacia o acción exterior de las regiones es el instrumento decisivo para la toma de conciencia de la realidad regional dentro del marco genérico de la situación internacional, y del específico de la UE. Y es que la activación o movilización de las regiones europeas con respecto a los centros de poder comunitarios viene modificando sensiblemente durante las dos últimas décadas el sistema de *gobernanza* a múltiples niveles (*multi-level governance*). Algunas regiones europeas han aprendido los beneficios de utilizar ciertos mecanismos (directos o indirectos), como la participación en el Consejo de Ministros de la UE, en la Comisión Europea, en el Comité de las Regiones o en las distintas asociaciones interregionales europeas, entre otros, para influir con más o menos éxito en el proceso decisional europeo (*european decision-making process*). Finalmente, clarificaremos los criterios metodológicos seguidos para delimitar la estructura de la investigación, la elección de los casos, la de las hipótesis y la de las diferentes variables, en el desarrollo de la parte empírica y en el análisis de los resultados obtenidos.

I. EL CONCEPTO DE REGIÓN Y EL REGIONALISMO

El origen de las ideas de región y regionalismo podemos encontrarlo en un conjunto de movimientos de índole política que se desarrollaron durante el siglo XIX. Muchos de los primeros regionalistas se opusieron tanto al Estado nacional moderno como a las formas de democracia liberal, a las que atribuían tendencias niveladoras y de segregación de las comunidades naturales (VV.AA, 1999a, p.9).

A partir la década de los cincuenta del siglo XX, se consolidó y se desarrolló en Europa un nuevo nivel de gobierno entre el estatal y el local: el regional. Posteriormente, desde la década de los setenta, y sobre todo últimamente de la mano del académico escocés Michael Keating (1998a) se ha desarrollado otra forma más «progresista» de regionalismo, que pue-

de ser entendida como un proyecto de «modernización». Como más adelante veremos esta nueva concepción de la realidad regional viene contando con el inestimable aval de la UE, para la cual supone un estímulo respecto a su nivel de integración interno, en constante aumento, y que tiene que lidiar con los nuevos retos y oportunidades abiertos por el Mercado Único Europeo, la Unión Económica y Monetaria, o la ampliación a 27 estados miembros en los que conviven los 480 millones de habitantes de la Unión.

1. La noción de región

Definir el concepto de región así como las aplicaciones del mismo es una tarea compleja puesto que no se trata de un concepto unívoco sino que se utiliza en una gran cantidad de contextos y ámbitos diferentes de las ciencias sociales y de la tradición histórica europea.

El origen etimológico de la palabra región viene del término latino *regio*, que viene a su vez de *rex* y del correspondiente verbo *regere*, y que significaba en un principio, línea o dirección en línea recta (Domínguez García, 2005, p.25). El alcance del vocablo evolucionó, indicando de una parte un territorio asociado a alguna forma de poder o reglamentación, y de otra una parte de una entidad más amplia (Bolgherini, 2003, p.25). Como señalan Bru Puron o Castro Ruano, el concepto pronto pasó a estar marcado por factores de carácter étnico, lingüístico, histórico, cultural, económico o político, entre otros (Petschen, 2003; y Castro Ruano, 1994). Y es que la voz Región es gramaticalmente polisémica, y sus múltiples acepciones van desde la versión anatómica hasta la geográfica, pasando por la neutral contenida en la Enciclopedia Británica: «área cohesiva y homogénea según unos criterios de selección definidos».

A pesar de la pluralidad de significados que se pueden atribuir al término, parece claro que el mismo se refiere a un espacio, que puede ser a su vez territorial, político, de interacción social, económico e incluso funcional. Y es que como asegura Keating (1998b, p.568), la región es «el resultado de los varios conceptos de espacio», pero también «un sistema institucional, ya se presente bajo la forma de gobierno regional, o como el conjunto de las instituciones operativas en un determinado territorio».

Como consecuencia de lo anterior, podemos convenir que actualmente el término región se utiliza al menos en tres o cuatro sectores disciplinares diferentes: el político, que entiende por región tanto la unidad administrativa dentro de un Estado, como el área que comprende más estados soberanos con ciertas características comunes; el económico, que hace corresponder la región con un territorio de determinadas características y posibilidades de desarrollo; o el cultural, con el que se puede designar desde una comunidad que comparte usos y costumbres, hasta la que goza de una lengua y una literatura propias (Bolgherini, 2003, pp.24-25). A estas tres dimensiones, Anderson ya añadía en 1994 una más, la geográfica, por la que una región se correspondería con una zona delimitada por fronteras naturales, climáticas o ecológicas, entre otras (Anderson, 1994; y Keating, 2006).

Caciagli no habla de dimensiones o de sectores disciplinares sino que lo hace de denotaciones: la institucional, que concede el rango de región a la mayor unidad político administrativa dentro del interior de un Estado; y para las regiones que no se ven reconocidas dentro de los actuales confines político administrativos, la histórico-cultural, que se refiere a los territorios en los que se han establecido colectividades con una identidad propia diferente a la del Estado en el que se encuentran, derivada de las relaciones culturales, la etnia, la lengua, la religión, o la ideología política (Caciagli, 2006, pp.17-18).

Ya tomemos en consideración la clasificaciones de Anderson, Keating o Caciagli¹, las diferentes categorías que reconocen, se superponen obviamente entre sí, de forma continuada y de varias maneras. Como es imposible referirnos a todas ellas dentro del ámbito de la presente investigación, nos centraremos en la dimensión político institucional de la noción de región. Y al hacer esta elección coincidimos con la acepción utilizada por la Unión Europea (UE), justificando de esta forma, nuestra elección de la región como unidad de análisis en los diferentes casos que trataremos.

Aparte de estos enfoques, el análisis del concepto de Región ha sido tan prolijo que resulta inviable hacer aquí una enumeración de las distintas definiciones que se han aportado sobre el concepto, incluidas las realizadas a escala institucional por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa o la de la Carta Comunitaria de Regionalización elaborada por el Parlamento Europeo². Puestos a elegir la que consideramos más acertada coincidimos con Bolgherini, Caciagli o Petschen en optar por la establecida por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), que se refería a «las entidades situadas a un nivel inmediatamente inferior del Estado central, dotadas de representación política, estando ésta asegurada por la existencia de un Consejo regional elegido»³.

Aunque la región queda diferenciada de otras entidades sub-estatales existentes y destacada positivamente frente a las circunscripciones administrativas, que adolecen de capacidad política alguna (Castro Ruano, 1994), sin embargo, esta definición de la ARE, ha recibido algunas críticas por su imprecisión e interés por negar la heterogeneidad de las unidades regionales. Cierto es que pretende obviar las diferentes estructuras de organización sub-estatal existentes en cada Estado, pero lo hace con la intención de incluir en su seno a todas las entidades que, a pesar de sus diferencias, sean operativas para satisfacer una serie de demandas vinculadas a la «cuestión regional», que incluyen las más variadas reivindicaciones. Y es que, resulta obvio que no se trata de unidades homogéneas (ya que por mucho que compartan similares poderes legislativos, no resulta comparable una Comunidad Autónoma española de 267.000 habitantes como La Rioja, con un *länder* alemán como Renania del Norte-Westfalia, cuya población supera los 18 millones de habitantes), pero con la trayectoria adoptada en la UE, el hecho regional está evolucionando política y jurídicamente para alcanzar, en un futuro, esa homogeneidad.

Defensores de la perspectiva de la ARE se manifiestan: Mario Caciagli (2006, p.17), quien pondera que se trata de una definición restrictiva porque excluye a las unidades territoriales sub-estatales que no tienen autonomía; y Santiago Petschen (1992, p.28), quien incide en que, sin la «representatividad política», esgrimida por la asociación regional, «la región no tendría la dimensión que se le exige en la actualidad ni sería capaz de ejercer en la sociedad internacional un papel adecuado».

¹ Estas clasificaciones no han sido las únicas que se han realizado, pero sí las que consideramos que más se acercan a la realidad del fenómeno regional, desde una perspectiva marcadamente europea y a inicios de siglo XXI. Aún así, consideramos valiosa aunque enmarcada en una perspectiva totalmente diferente a las anteriores, la de la académica valona Massart-Piérard (VAL-13), que habla de un triple enfoque: sectorial, sintético y estructural.

² Territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o conjunto de territorios en los que existe una continuidad y en los que la población posee unos rasgos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla para estimular el progreso cultural, social y económico.

³ Según el artículo 3.2 de los Estatutos de la ARE.

De otra parte, debemos ser conscientes de que la difusión del vocablo «región» en Europa ha provocado la generalización del término en los estudios de derecho y política comparada. El hecho de que muchas estructuras sub-estatales antes traducidas como «provincia» o «distrito» lo sean ahora como «región», podría llevar a pensar que la región es en la actualidad una estructura de poder más o menos generalizada al menos en los países europeos. Pero, como bien señala Domínguez García (2005, p.35), por mucho que la mayoría de las lenguas europeas tengan palabras derivadas de la raíz etimológica latina *regio*, ello no significa, ni que esa denominación designe algún tipo de ente sub-estatal, ni que la existencia de dos de ellos calificados con esa denominación en otros tantos Estados diferentes implique necesariamente la homogeneidad de los mismos.

De hecho, ya dentro de la propia UE, las unidades sub-estatales de los diversos estados miembros tienen características muy diferentes entre sí, algo que no contribuye de ninguna manera a la univocidad del término ni a la de sus referentes. Así, mientras que en España el término región se utiliza sólo de manera restringida, en Portugal sirve para referirse a Azores y a Madeira, en Suecia para denominar a las nuevas unidades de nivel intermedio, en Bélgica para denominar a unos órganos de nivel intermedio, o en Alemania se utiliza en reducidas ocasiones como sustitutivo del término *Land*, e incluso otras veces, para hacer referencia a las distintas unidades territoriales en las que se dividen esos *Länder*⁴.

El problema reside en que la propia UE utiliza a menudo la noción de región con acepciones diversas, lo que contribuye indudablemente a la confusión terminológica. De hecho, la política regional europea se organiza en base a la división en unidades estadísticas regionales (NUTS), delimitadas por la Comisión Europea en base a índices constitucionales, moderados por otros como la densidad de la población, la extensión del territorio o ciertos criterios económicos⁵. Según esta división, los Estados nacionales se corresponden con los NUTS 0; los NUTS 1 se refieren a zonas amplias que agrupan conjuntos de regiones en países como Italia, Francia o España, pero que, y de aquí la confusión, coinciden administrativamente con los *länder* alemanes o con las regiones belgas; los NUTS 2 se corresponden con las regiones de los países mediterráneos de la UE (en el caso de España se refiere a Comunidades Autónomas), los *länder* austriacos o las provincias belgas; y por último los NUTS 3, que se refieren al nivel local, y según el ordenamiento político administrativo del Estado en cuestión va desde la organización de las provincias hasta la de los ayuntamientos⁶.

El problema de esta clasificación, que parece que hubiese sido preparada *ex profeso* para el encaje de los sistemas constitucionales alemán y belga⁷, es que no siempre coincide con los confines político-administrativos de las unidades subestatales de los Estados de la UE. Por ello, el mínimo común denominador que definiría a la región desde esta perspectiva sería el de una colectividad territorial que cuenta con actores socioeconómicos interesados en el pro-

⁴ Sobre la tipología de las entidades subestatales de los Estados europeos realiza Fernando Domínguez (2005, pp.35-65) un detallado análisis.

⁵ La Nomenclatura de las Unidades Estadísticas Regionales (NUTS) fue creada durante la década de los ochenta por la Comisión Europea y la Oficina de Estadística de la UE con el objeto de establecer un sistema territorial comparable y uniforme de las áreas destinatarias de los fondos estructurales.

⁶ Para profundizar sobre la división NUTS aconsejamos consultar: Domínguez García, 2005, pp. 87-95.

⁷ Apreciación que compartimos con Domínguez García (2005, p.91).

ceso de formación de la política regional comunitaria a través de los principios del partenariado y de la consultación.

Pero el problema no es sólo la polisemia del término región, sino que, como ya se ha venido insinuando, ha existido un debate terminológico acerca de la conveniencia de la utilización del término. Y es que, el vocablo región se ha impuesto tanto por el uso de los especialistas como por el de las asociaciones interregionales, pero esto no quiere decir que las mismas realidades no hayan recibido otras denominaciones. Entre ellas, cabe destacar la de entidades sub-nacionales: entidades sub-estatales, o entidades federadas. Todas estas denominaciones serán por unos u otros motivos extensamente utilizadas en nuestra investigación. La de entidades sub-nacionales añade el matiz de nación y suele ser aplicada para aquellas regiones europeas con conciencia de nación⁸, motivo por el que a la hora de analizar el caso escocés, nos inclinamos preferentemente por esta opción. La de entidades federadas es más conveniente para las divisiones de países federales como Alemania, Austria o Bélgica, razón por la que se utilizará preferentemente en el caso valón, junto a la de entidad sub-estatal, que aunque también utilizaremos de manera genérica como sinónimo de región, en el supuesto valón resulta significativa puesto que se opone a la terminología de entidad sub-nacional preferida en Flandes.

Sin embargo, las posibilidades terminológicas no se agotan aquí puesto que otra parte de los académicos abogan por la utilización de términos como mesogobiernos o gobiernos no centrales. Entre los defensores de la primera acepción podemos citar a Sharpe, Cornago, o a Luis Moreno, quien junto a mesogobierno utiliza también el término de mesocomunidad. Desde una perspectiva más sociológica, por mesogobiernos entiende los órganos ejecutivos y administraciones de los niveles de sub-estatales de gobierno en Estados plurales y descentralizados cuya labor está sometida al escrutinio de parlamentos regionales, que gobiernan sobre un territorio y una población que son las mesocomunidades, que incumben a un nivel sub-estatal equidistante entre el nivel estatal y el local (Moreno, 2002, pp.38-43). Por su parte otros autores como Hocking, Aguirre Zabala o Ugalde Zubiri se han decantado por la acepción de gobiernos no centrales, incidiendo en la necesidad de dar cuerpo político a unas unidades territoriales que cuentan con un amplio abanico de competencias de gobierno (Ugalde, 2005, pp.304-305).

Más allá de todas estas apreciaciones y disquisiciones terminológicas compartimos con Keating (ESC-10), que el mínimo común denominador que identifica una región desde la perspectiva europea debe contener un espacio, unas instituciones y una autonomía. El espacio no debe ser sólo territorial, sino también funcional y político. Además, las regiones necesitan de una serie de instituciones que concreten las diferentes modalidades de gobierno regional. Y a esta institucionalización debe acompañar un mayor o menor grado de autonomía que sitúe a la dimensión regional en uno de los ángulos del triángulo que forman con las autoridades estatales y las europeas (Petschen, 1992). La autonomía o poder regional podrá medirse en función de: sus instituciones, su capacidad de intervenir el proceso decisional, sus competencias, su capacidad de integración, sus re-

⁸ Coincidieron en esta apreciación los académicos e investigadores españoles Luis Moreno (GEN-7) y Santiago Petschen (GEN-9).

curso financieros, el sistema intergubernamental en el que se inserte, y sus relaciones con el mercado (Keating, 1998b).

Por mucho que la mayor parte de las anteriores sean aproximaciones teóricas, no podemos concluir estas nociones de región, sin acudir a la reflexión de uno de los políticos españoles que más luchó por fomentar el papel de las regiones en el marco europeo. Y es que hace más de dos décadas, el entonces presidente de la *Generalitat de Catalunya*, Jordi Pujol, reconocía brillantemente que la región era «otra cosa. A menudo la base de una diversidad cultural más o menos marcada. Muchas veces la base o el marco del crecimiento económico. Normalmente el conjunto humano con las adecuadas condiciones para conducir correctamente los cambios que produce el mundo moderno, para obtener una adecuación entre el fondo cultural tradicional y la nueva sociedad. (...) Lo que importa no es tener mayor o menor número de competencias, lo que importa es obtener el reconocimiento institucional, político y cultural y los medios económicos necesarios para ejercer las propias responsabilidades»⁹.

2. El regionalismo y la regionalización

Aunque los estudiosos del fenómeno regional coincidan en que el término regionalismo tiene muchos significados, entre ellos Keating (1998a) para el que implica una compleja variedad de fenómenos, consideramos para comenzar muy útil y descriptiva la aproximación de Caciagli (2006, p.12), que entiende por regionalismo «el proceso primero cultural y después, a veces aunque no siempre, político, producido por una colectividad dotada de un fuerte sentimiento de pertenencia territorial».

Esta definición saca a colación ya alguna de las variables esenciales del concepto. Cuestiones como el territorio, la lengua, la etnia, la historia o la ideología comunes son las dimensiones que configuran la afirmación de una identidad, ya que el regionalismo puede ser concebido como el movimiento de ideas y de lucha política que obedecen a un tipo específico de identidad. Una identidad en principio territorial, entendiendo el territorio más allá de un mero espacio físico, y más tarde lingüística y étnica, ya que las tres dimensiones «encuentran formas expresivas en la mentalidad, en los usos y costumbres, en la religión, en la literatura y en las reglas compartidas de convivencia, en suma en lo que supone la cultura de una población en sentido antropológico» (Caciagli, 2006, p.158). No pretendemos con esto decir que la cultura de una comunidad específica dentro de un Estado alimente el regionalismo de la misma, sino al contrario, que el regionalismo promueve la existencia de una cultura política regional, ya que también puede comprenderse como una ideología específica que traduce territorialidad y cultura en un programa de acción, y que tiene unos fines políticos a perseguir.

Como bien señala Keating (1998b, p.573), el denominado nuevo regionalismo es un novedoso fenómeno que hunde sus raíces al final de la década de los sesenta y que comenzó a cristalizar en la de los setenta. Sin embargo, la utilización de ese término implica el renacimiento de un fenómeno que ya había visto la luz con anterioridad. Efectivamente, es común a los regionalismos de la Europa contemporánea la tentación de reivindicar unas

⁹ Conferencia pronunciada en el Real Instituto de Relaciones Internacionales de Bruselas el 3 de junio de 1985.

raíces muy alejadas en el tiempo. Y aunque en ocasiones tengan la justificación histórica para ello, otras muchas veces aquellos orígenes se alimentan de memorias más o menos distorsionadas.

Aún así, algunas formas de regionalismo en Europa pueden remontarse al Antiguo Régimen, cuando la defensa de las lenguas y las etnias minoritarias era considerada como un signo de debilidad. Más recientemente se han constatado reivindicaciones regionalistas, inmediatamente terminada la Primera Guerra Mundial y antes de la llegada de los fascismos a Europa. Ejemplo de las mismas constituyeron los casos irlandés, galés y escocés en el Reino Unido, el bretón, el corso y el del Rosillón en Francia, el flamenco en Bélgica, o el catalán en España (Caciagli, 2006, pp.159-162).

Sin embargo, malos tiempos corrieron para los regionalismos tras la Segunda Guerra Mundial, crisis de la que no despertaron hasta el final de la década los sesenta e inicio de la de los setenta. La nueva fase vino de la mano de unos movimientos de marcadas connotaciones políticas, cuyas manifestaciones fueron en ocasiones violentas (supuestos surtiroles, corso y vasco), pero cuyo detonante inicial fue el factor económico. Y es que en un principio el nuevo regionalismo fue la manifestación de las regiones marginadas y exprimidas por los centros capitalistas, algo que varió progresivamente durante las décadas sucesivas, como consecuencia del reequilibrio europeo derivado de la política regional europea y por la intención de las regiones desarrolladas del centro de Europa de preservar sus prerrogativas y obtener mayores dosis de autonomía ¹⁰.

A pesar de que el final del siglo XX ha sido muy prolífico respecto al nacimiento de regionalismos, sobre todo en la parte centro-oriental del viejo continente como consecuencia de la caída del comunismo, la tipología de los casos en Europa no es ni muy amplia ni muy precisa. Más allá de las obvias clasificaciones que distinguen entre regionalismos marcados bien por el factor económico, bien por el etno-linguístico, bien por el meramente lingüístico o por la coincidencia de algunos de estos tres, Keating ha realizado una clasificación más pormenorizada que distingue hasta seis tipos de regionalismo.

El académico escocés diferencia entre: el conservador, derivado de la comunidad que se resiste a la modernización a través de la homogeneización del estado secular; el burgués, asociado a las regiones económica e industrialmente avanzadas que tratan de liberarse de los obstáculos con los que el Estado arcaico amenaza su desarrollo; el modernista o tecnócrata, que está despolitizado y menos supeditado a los intereses de clase; el progresista, fundamentado en el progreso, la democracia, la reforma del Estado y la igualdad; el populista de derechas, enfrentado directamente al Estado central y a la redistribución fiscal en beneficio de las regiones más pobres y los inmigrantes; y el separatista, anclado en las regiones con conciencia de nación dentro de los viejos estados de la Europa occidental ¹¹.

¹⁰ En este sentido es significativo el caso de Flandes, que coetáneamente al fenómeno descrito ha pasado de ser el vecino pobre valón a convertirse en la entidad sub-estatal adinerada que ha liderado el proceso de regionalización belga.

¹¹ La literatura europea no se ha puesto de acuerdo a la hora de denominar a este último tipo, puesto que lo que Keating bautiza como regionalismos separatistas o nacionalistas, es reconocido por otros simplemente como nacionalismo, regio-nacionalismo, e incluso con un término que se adapta mejor al sistema español, como nacionalismo sub-estatal.

Si acudimos a las teorías desarrolladas por Charles Ricq (1986, p.41), para quien los elementos básicos que definen la región son el espacio y el grupo que lo habita, existen dos conceptos muy relacionados con los mencionados aspectos. De una parte, el regionalismo del que hemos venido hablando y que incide sobre la organización de la comunidad, de otra, la regionalización que lo hace sobre la organización del espacio. Se trata de las dos caras de una moneda que se funden en su matriz que es la región. Por ello, mientras que el regionalismo es ascendente y va desde abajo hacia arriba, es decir desde la región al Estado central, por su parte la regionalización es descendente y va de arriba hacia abajo, es decir desde el Estado central hacia la región¹². Y la diferencia es sustancial porque mientras que en el primero de los casos, quien se activa es la región que hace demandas al Estado, en la regionalización, por el contrario, la iniciativa corresponde al Estado que pretende descentralizarse y movilizar a la región para acercar el gobierno a la ciudadanía.

Coincidimos por tanto con Petschen cuando explica que el regionalismo «es la tendencia de los pueblos a conseguir mayores atribuciones políticas por razones de carácter antropológico, histórico y cultural», motivadas por la concienciación de la amenaza que se cierne sobre el patrimonio cultural de la comunidad, así como por el interés en terminar con los desequilibrios regionales. Reivindica así una atribución de poderes políticos de carácter decisional que facilite tanto la satisfacción de los deseos de identidad como la gestión de sus propios asuntos. Mientras que en la regionalización, que supone «la planificación y la ordenación del territorio estatal hecha por los poderes establecidos», prevalece el carácter económico y administrativo que deriva de la cúspide del poder central, que opta por desconcentrar actividades alertada de la existencia de graves desequilibrios territoriales, para lograr una gestión más eficaz que atenúe la situación de las zonas menos desarrolladas. Aunque, concluye Petschen (1992), ambos han sido en Europa complementarios, el elemento motor lo ha constituido el regionalismo, que ha provocado una «regionalización progresiva» al establecerse «divisiones territoriales basadas en la voluntad de los habitantes, con órganos de autogobierno y con competencias de orden político».

En relación ya a la regionalización, toda una serie de factores hacen que el nivel regional sea mucho más indicado que el estatal o el comunitario a la hora de desarrollar los principios de cercanía y proximidad a los ciudadanos. Las obvias ventajas de la ejecución regional tienen que ver con el tamaño, la tipología de los servicios ofrecidos, la representación de la población, o la accesibilidad de ésta, entre otras (VV.AA, 2001, p.24). Pero, además hay toda una serie de ventajas concretas que postulan la conveniencia de la regionalización, como son: la mayor permeabilidad de los gobiernos regionales a las inquietudes de la ciudadanía, el uso más eficiente de los recursos públicos, el mayor respeto a la diversidad de los pueblos y a las culturas que los forman, o la proximidad a la ciudadanía.

Por mucho que los conceptos de regionalización e integración supranacional desde la perspectiva europea pudieran parecer antagónicos tal y como se mantiene en el seno de la UE, sostenemos la convicción de que «la europeización y la regionalización deberían considerarse las dos caras del mismo proceso» (VV.AA, 1999a, p.277), siempre que, se insiste desde Bruselas, se introduzca el elemento de la participación y de la responsabilidad democrática. En

¹² La literatura sobre la materia que está escrita predominantemente en inglés acuña el término de movilización *bottom-up* para referirse al regionalismo, y el de movilización *top-down* al hablar de la regionalización.

la misma línea marcada desde la capital europea, se encuentra la mayoría de la literatura regionalista consultada, para la que en general, «los procesos de integración supranacional emprendidos en el continente europeo y en otras latitudes, no están reñidos con los procesos internos de descentralización política que experimenta un número cada vez mayor de estados, incluidos algunos de configuración tradicionalmente unitaria» (Pérez González, 2003, pp.39-40).

En función del mayor o menor éxito o profundidad del desarrollo de las comentadas dimensiones del regionalismo y de la regionalización, los Estados europeos presentan cuatro tipos de estructuras constitucionales: las confederaciones, los estados federales, los estados regionalizados y los estados unitarios descentralizados (Swenden, 2006, pp.13-15). Más allá de las denominaciones, se trata de fórmulas que progresivamente atribuyen más o menos poder al centro del Estado o las unidades sub-estatales o regiones, según el caso. Mientras que los Estados que responden al modelo de confederaciones se caracterizan por un centro muy débil y unas unidades sub-estatales con muchas atribuciones, el modelo del estado unitario descentralizado presenta un centro muy fuerte y unas unidades sub-estatales de poderes muy limitados. Los estados federales y los descentralizados se encuentran situados entre ambos extremos.

3. La acción exterior de las regiones

Tradicionalmente para referirse a las relaciones que los Estados nacionales sostienen con otros Estados se ha hablado de política internacional o de política exterior. Como estas denominaciones han estado tradicionalmente reservadas a los Estados cabe preguntarse por el término a utilizar para referirnos a las relaciones que las regiones sostienen con otros Estados o regiones extranjeras.

En este sentido algunos autores como Petschen (1992, p.38) han defendido también para las regiones la idoneidad del término política exterior. A su juicio, «existen algunas regiones que tienen una verdadera ‘política exterior’, entendiendo por ello la de un conjunto de objetivos ligados en una relación de medios a fines, con los que se pretende una eficaz incidencia en la esfera del poder y de la influencia internacional».

Sin embargo, tanto la literatura española como la internacional han sido muy profusas a la hora de buscar términos para referirse exclusivamente a las relaciones exteriores que protagonizan las regiones¹³. Desde la perspectiva jurídico política se ha hablado de «actividades de relieve internacional», «actividades promocionales en el exterior», o «relaciones internacionales en sentido técnico o estricto», entre otras denominaciones. Desde la perspectiva de la diplomacia se han utilizado distintos neologismos, como «microdiplomacia», «paradiplomacia», o «protodiplomacia», unidos prácticamente de manera indistinta a adjetivos como «transfronteriza regional», «transregional», «global», «regional», «transfronteriza»¹⁴. Según Ugalde (2005, p.308), es precisamente el término de paradiplomacia el que se ha impuesto entre la bibliografía especializada, tal y como demuestra el uso que hacen de la

¹³ Para profundizar en la cuestión véase: Ugalde, 2005, pp.305-313.

¹⁴ Sin embargo una de las propuestas más innovadoras es la que hace Francisco Aldecoa al hablar de diplomacia plurinacional en el contexto de la UE, tal y como se refleja en: Aldecoa y Keating, 2001.

misma autores como Philippart (1997), quien distingue entre la paradiplomacia mínima, menor, mayor y máxima, o Paquin (2005, pp.129-142), que diferencia entre la comercial y la identitaria.

La acción exterior o paradiplomacia regional, términos con los que nos referiremos de manera indistinta, es un fenómeno derivado de dos tipos de causas en función de su origen: las provenientes del interior de los estados y las externas a los mismos. Las primeras incluyen tanto a aquellas comunes al conjunto del Estado, como las producidas específicamente en cada uno de los territorios del mismo, mientras que las de origen externo, derivan de la globalización, la interdependencia o los procesos de integración *supra*-estatales (Ugalde, 2005, p.317).

Keating (1998b), que prefiere hablar de proyección exterior, entiende que las causas de la misma pueden ser de índole económica, político institucional o cultural. Por su parte, Paquin (2005) es más concreto a la hora de describir los factores o variables que favorecen la acción exterior de las regiones. A juicio de este último, fenómenos como la mundialización, la crisis del Estado-Nación, los diferentes procesos de internacionalización, la presencia de movimientos nacionalistas dentro de la región, la estructura político institucional de la misma, o la iniciativa y el carisma personal de los políticos, constituyen factores esenciales que dinamizan o ralentizan la acción exterior de una región. Y coincidimos con Paquin, tal y como argumentaremos en nuestros supuestos de investigación en que, no sería comprensible la acción exterior de Flandes sin tener en cuenta el proceso de construcción europea, el sentimiento nacionalista flamenco, la estructura constitucional belga o las inquietudes personales del antiguo Ministro-Presidente flamenco Luc Van den Brande, o la de Cataluña sin comprender su nacionalismo burgués o los esfuerzos en el campo de la paradiplomacia de su antiguo presidente, Jordi Pujol, o la extensión de la acción exterior actual toscana sin referirnos a sus últimos dos presidentes regionales, Vannino Chiti y Claudio Martini.

Más allá de las causas, factores o variables que favorecen la paradiplomacia regional, la acción exterior de las regiones no es el resultado de la suma de decisiones puntuales sino que responde a una táctica, a una decisión política de carácter estratégico. Aunque no siempre se pueden establecer diferencias evidentes, puesto que hay situaciones intermedias y la estrategia puede estar más o menos desarrollada, sí que es posible distinguir ciertas regiones que se han preocupado por dotarse de un plan sostenido por: principios inspiradores; objetivos a corto, medio y largo plazo, líneas de acción, cuadros de actividades, prioridades geográficas, implicación sectorial interna, o evaluación de los resultados, entre otros (Ugalde, 2005, pp.321-322). El desarrollo pormenorizado de estos planes de acción exterior, algo a lo que no se había prestado excesiva atención en las décadas anteriores, se debe según Keating (ESC-10), a que ahora la ecuación coste/resultados resulta rentable para las regiones, motivo por el que depuran su estrategia incidiendo en las políticas que les resultan más beneficiosas.

El grado de extensión de la acción exterior de las regiones depende no sólo de su estrategia, sino también de las características estructurales de la misma y de los recursos con los que cuenta. En ocasiones las políticas exteriores de algunas regiones son incluso más ambiciosas que las de algunos países, pero eso siempre depende tanto de las diferencias entre los estados, como igualmente de las diferencias entre las distintas regiones dentro del mismo país. A escala general, las regiones suelen tener un órgano (puede recibir distintas denominaciones) en su propio territorio responsabilizado de la coordinación de la presencia regional en el extranjero.

Aunque existe una multiplicidad de fórmulas para materializar esa presencia internacional de las regiones, una de las más costosas pero también de mayor valor simbólico, es la de las redes o delegaciones de representación en el extranjero. Las más extendidas son las abiertas en Bruselas, que suelen tener por lo general funciones de información, de seguimiento de las iniciativas legislativas comunitarias, de establecimiento de redes de contactos, y de asesoría regional en temas europeos. Insistimos en que aparte del valor de su trabajo, cuenta y mucho el aspecto simbólico que ha llevado a regiones con conciencia de nación como Flandes o Cataluña, a abrir un centenar y medio centenar de delegaciones de representación, o que ha llevado a De Winter (VAL-5) a referirse habitualmente a la oficina catalana de Bruselas, como la embajada catalana en la capital europea.

Además de esta fórmula tan específica, las regiones con una estrategia europea más avanzada han desarrollado unos «cuadros de actividades internacionales» (Ugalde, 2005, p.324) muy pormenorizados, entre las que se incluyen los viajes, las visitas y las actividades promocionales, dirigidos a: establecer o consolidar relaciones institucionales o intercambios económicos con Estados, regiones, organizaciones internacionales u otras entidades; publicitar las características del propio territorio; formalizar acuerdos exteriores de colaboración con otros gobiernos y entidades; fomentar la presencia regional en redes de cooperación, las organizaciones internacionales y asociaciones interregionales; o potenciar la participación regional en la cooperación al desarrollo, o la vinculación con las comunidades en el exterior, entre otros ¹⁵.

El hecho de que las regiones se hayan concienciado de la necesidad de sostener una acción exterior, para la que han diseñado unas estrategias y han dispuesto unos medios, implica que la paradiplomacia tiene unos efectos importantes sobre las relaciones internacionales contemporáneas. No en vano, la extensión del fenómeno a escala europea se explica por el interés de las regiones por hacer política europea de las cuestiones internas. Y lo que es más importante, el Estado-Nación no es ya el único actor con capacidad para comprometerse contractualmente en el ámbito internacional, ni tampoco el único que tiene acceso a las organizaciones internacionales. Es decir, el desarrollo de la paradiplomacia regional ha provocado que el Estado ya no detente el monopolio de la representación internacional ¹⁶.

II. LAS REGIONES LEGISLATIVAS EN LA UNIÓN EUROPEA

Durante los últimos años, el tema de la participación de las regiones en el ámbito de las arenas internacional y comunitaria ha sido extensamente estudiado por los académicos interesados por la integración europea y los estudios regionales comparados (particularmente: Jeffery, 1997a y 2000; Hooghe, 1996; Keating, 1998a y 2004; Hooghe y Marks, 2001; Börzel, 2002; Bourne, 2003; Caciagli, 2003; Petschen, 2003; Domínguez García, 2005; Bolgherini, 2006; Fargion, Morlino y Profeti, 2006; o Swenden, 2006). Como hace ya una década pronosticaba Keating (1998a), las regiones participan a través de diferentes modalidades en el proceso decisional europeo, razón por la que su política presenta rasgos diferentes a la de los gobiernos de los Estados nacionales. De una parte, los motivos que llevan a las regiones a

¹⁵ Para profundizar en las actividades internacionales de las regiones véase el análisis detallado que realiza Ugalde (2005).

¹⁶ Para profundizar en este aspecto véase: Paquin, 2005.

activarse en el ámbito europeo y en el internacional son de naturaleza preferentemente económica y política. Y de otra, los objetivos de las regiones son más específicos y concretos, además de ser más permeables a los intereses del territorio, que los de los Estados.

Esos nuevos intereses vienen marcando una proyección internacional de algunas de las regiones con más extensos poderes de Europa, que se manifiesta incluso fuera de las fronteras comunitarias, afirmando el protagonismo que las entidades sub-estatales pretenden asumir. Para ello las regiones se trasladan a Bruselas, lugar privilegiado para orquestrar la estrategia regional de *lobbying*, por medio de diversos canales directos o mediados a través de los estados de los que forman parte, y a través de los que intentan influir en el proceso decisonal europeo. Ni la posición, ni las demandas actuales de las regiones son idénticas a las que sostenían en el pasado. La evolución y la consecución de algunas de las reivindicaciones regionales primitivas de carácter institucional (participación directa en el Consejo de Ministros o creación del Comité de las Regiones), han provocado, en parte por la desilusión acerca del alcance de aquellas fórmulas, que algunas de las propuestas actuales se dirijan a otros ámbitos. En este sentido, actualmente se reproducen reclamaciones acerca de las garantías para la autonomía regional a escala europea, el acceso al Tribunal de Justicia de la UE, o la reforma de los mecanismos de participación (Domínguez García, 2005, p.262).

En definitiva, la UE se configura en la actualidad como un sistema de *gobernanza* a múltiples niveles, en el que participan formal e informalmente diversos actores de niveles institucionales diferentes. La UE no es ya solamente una cuestión de estados, sino que las entidades sub-estatales han adquirido ciertas cuotas de poder. Las regiones no han sustituido a los Estados pero participan junto a ellos, aunque no con la misma extensión ni disfrutando de idéntico peso, en el proceso decisonal europeo.

1. Las regiones con capacidad legislativa

La eclosión del fenómeno regional a escala europea se puede fijar con la entrada en vigor en 1993 del Tratado de Maastricht, que para Castro Ruano, supuso la «institucionalización del *Tercer Nivel*» en el marco de la nueva UE, y que preveía la posibilidad de la participación de ministros regionales en el seno del Consejo de Ministros de la UE, la creación de un foro de participación directa de las entidades sub-estatales europeas dentro del seno de la propia UE, el Comité de las Regiones (CDR), o la consagración definitiva del principio de subsidiariedad.

La consecución de estos y otros logros del conocido por la doctrina como *Tercer Nivel*, fue alentada por el trabajo, muchas veces en conjunto, de algunas regiones europeas. La realidad regional europea se define por su gran heterogeneidad. Y es que dentro de la UE conviven países federales que dotan de extensísimas capacidades a sus entidades federadas como Alemania, Austria o Bélgica; países fuertemente regionalizados como España; estados tradicionalmente centralizados que han sufrido un proceso de regionalización progresiva preferentemente durante la última década, como Italia o el RU; y países no regionalizados que sólo gozan de una mínima descentralización administrativa, como Francia o Portugal ¹⁷.

¹⁷ A ellos deberíamos sumar algunos de los países del Este incorporados a la UE en 2004 y 2007, que tradicionalmente han estado muy centralizados y que han diseñado una suave regionalización orientada a satisfacer los requisitos para la recepción de fondos europeos.

Ante esta situación, un grupo de regiones europeas entendieron que poseían una capacidad de gobierno suficientemente autónoma como para participar en la fase ascendente de la *gobernanza* europea, y no solo como meras implementadoras de las políticas comunitarias. Sin ser estados nacionales, hasta 74 regiones europeas, entre las que destacan los *länder* alemanes y austriacos, las regiones belgas e italianas, las entidades sub-nacionales británicas, y las Comunidades Autónomas españolas, entendieron que su común denominador derivado de sus capacidades legislativas debía cristalizar en una tribuna de decisión a escala comunitaria inferior a la de los Estados miembros, pero superior a la de las entidades locales y las regiones sin poderes legislativos.

Por ello, desde que el Comité de las Regiones (CDR) iniciase sus actividades allá por el año 1994, y en gran medida por la constatación de las limitaciones operativas del mismo, ha habido un grupo de regiones, posteriormente conocido como el de las Regiones con Capacidad Legislativa (REG-LEG), que ha liderado las peticiones y aspiraciones regionales cursadas por los entes subestatales, tanto dentro de sus correspondientes estados, como respecto a las diferentes instituciones de la UE. Aún dentro del mismo CDR, las también denominadas *partner regions* (Moreno, GEN-7), en base a su diferenciación específica con el resto de las regiones de la UE consistente en la atribución de poderes legislativos, se han erigido en la vanguardia de las aspiraciones y de las peticiones regionales. Este liderazgo, procede para Santiago Petschen, de la posesión por parte de algunas de estas REG-LEG (Cataluña, País Vasco, Escocia, Flandes, o Baviera, entre otras), de una «conciencia de nación» (Petschen, GEN-9).

Al entender que no se encontraban lo suficientemente involucradas dentro del proceso decisional comunitario, y que la heterogénea composición del nuevo órgano (CDR), donde compartían foro junto a regiones sin poderes legislativos y a las entidades locales, era inadecuada; algunas regiones legislativas decidieron dar vida a una organización propia y diferente. El embrión del grupo de las REG-LEG fue constituido por la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos celebrada en Barcelona en noviembre de 2000 bajo el amparo del Consejo de Europa, así como por la Declaración de Política Regional firmada por Baviera, Cataluña, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Escocia, Flandes y Valonia el 28 de mayo de 2001, que si bien no es la carta fundacional del grupo, sí que es una referencia para el mismo. Conferencias como la de Barcelona se han institucionalizado anualmente, hecho de notable importancia porque el REG-LEG es un grupo informal del que no existe una lista oficial de miembros, con lo que la pertenencia se determina por la participación formal en sus conferencias, celebradas durante los meses de noviembre desde aquella de 2000 en Barcelona, en Lieja, Florencia, Salzburgo, Edimburgo, Munich y Cardiff.

Más allá de la actuación conjunta de las regiones legislativas a escala ejecutiva, debemos reseñar que sus respectivos parlamentos regionales también han diseñado una fórmula de cooperación basada asimismo en la celebración de reuniones anuales, tras la institución en 1997 de la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE), tras el primer encuentro constitutivo celebrado en Oviedo.

Aunque la creación del CDR pretendiese asegurar la capacidad de influencia de las voces regionales en la conformación de los actos y las políticas a escala supranacional (Pérez González, 2003, p.54), y supusiese *de facto*, la inclusión del Tercer Nivel en el entramado organizativo de la UE (Castro Ruano y Ugalde, 2004, p.44); las REG-LEG pronto se fueron desligando del mismo al discrepar sobre su heterogénea composición, su escaso nivel competencial, su rango de órgano pero no de institución de la UE, o su falta de capacidad de

legitimación activa ante el Tribunal de Justicia de la UE (aspecto que se superaría de entrar en vigor el Proyecto de Constitución Europea), entre otros¹⁸. En este sentido, la UE, a través de la acción de sus estados miembros, ha rechazado la división del CDR en una doble cámara que separase a las REG-LEG del resto de componentes actuales como pretendían las primeras, y sólo se ha permitido la configuración de una comisión *ad-hoc* para las REG-LEG dentro del propio CDR.

Como se ha podido observar, la ubicación de las REG-LEG dentro del entramado comunitario se encuentra con ciertos obstáculos. De una parte, la UE cuenta con mecanismos homogeneizadores como el CDR, los partenariados o la clasificación NUTS, que con intereses prácticos distorsionan la pluralidad constitucional de los estados miembros. De otra, la mayor parte de los mecanismos pensados para las REG-LEG, como la participación en el Consejo de Ministros, dependen de la voluntad interna de cada uno de los estados, lo que provoca que algunas REG-LEG tengan unas posibilidades de participación muy superiores a las de otras¹⁹.

Durante los últimos años, la incorporación de los Gobiernos no centrales al proceso político comunitario es una realidad, al margen de frustraciones coyunturales por el fracaso de algunas de las reivindicaciones regionales en las sucesivas reformas dentro de la evolución hacia una mayor toma de consideración del hecho regional. Como explica Domínguez García (2005, p.366), los pasos más recientes, entre los que no podemos olvidar el controvertido texto constitucional europeo, «permiten afirmar que la subjetividad europea de las regiones se va incrementando paulatinamente». Y ello a pesar de que los estados miembros parezcan decantarse indirectamente por una construcción jurisprudencial de la mencionada subjetividad ya que la simple mención de las REG-LEG en el texto constitucional, sin una definición o referencia concreta, puede invitar al Tribunal de Justicia de la UE a esa construcción jurisprudencial de la categoría. Aún así, es necesario apuntar que esta indefinición no es inocente sino estratégica, puesto que los estados miembros no quieren alimentar una bomba de relojería en el seno de la misma UE, que pudiese menoscabar sus poderes y en un futuro llegar a colapsar el entramado estatal en el que se sustenta y fue diseñada la Unión, motivo por el que el reconocimiento y la atribución de competencias a las REG-LEG son siempre limitados²⁰.

Refleja esta tendencia la falta de éxito durante la Convención Europea del informe presentado por el europarlamentario Alain Lamassoure, que abogaba por dotar a las regiones con altas cuotas de autonomía de un estatuto especial como «socio de la Unión» (Unión Europea, 2002d). Aunque la idea fue desestimada, el citado informe tenía para Domínguez García (2005, p.369) la bondad de respetar el derecho constitucional de los Estados miembros, y para

¹⁸ Para profundizar en este aspecto véase: Tuñón, 2005.

¹⁹ Debemos reseñar que mientras las regiones y las comunidades belgas participan desde Maastricht en el Consejo, la oposición del gobierno conservador de Madrid (entre 1996 y 2004) de proceder a la implementación de tal posibilidad a favor de las Comunidades Autónomas españolas, hizo que la misma fuese inviable hasta que el cambio de gobierno de 2004 en España, lo hiciese posible a partir de febrero de 2005. Una situación sobre la que pudimos constatar las vehementes quejas del director de la Oficina de representación del País Vasco en Bruselas, Ibon Mendibelzua (GEN-6).

²⁰ En este sentido coincidimos con las reflexiones desarrolladas por Domínguez García (2005, pp.366-368).

Zarragoitia (2004, p.75) la audacia de lanzar el debate sobre el papel que debían jugar las regiones en el funcionamiento de una Unión, que preparaba la llegada de diez nuevos miembros, así como de hacer visible que, los textos fundacionales de la UE no podían seguir ignorando la existencia de las regiones, como válidos interlocutores de las instituciones supranacionales, para aumentar la eficacia de las políticas comunitarias y acercar a los ciudadanos el proceso de construcción europea.

Más éxito tuvo en cambio dentro del seno de la Convención el informe Napolitano, que recordaba la importancia de tratar un tema de tal complejidad puesto que la misma Convención no había constituido un grupo de trabajo para analizar la cuestión regional, y que apostaba por el acercamiento de las instituciones a los ciudadanos europeos, algo que, según el autor, el entonces europarlamentario y en la actualidad Presidente de la República italiana Giorgio Napolitano, pasaba por involucrar a los niveles locales y regionales (Unión Europea, 2003d). Para el ponente se debía optar por la simplificación y la máxima eficiencia, pero renegaba de la categorización de las regiones en función del tipo de sus competencias.

2. La europeización

El término europeización nos remite a la idea que conecta a las regiones europeas con la UE bajo el prisma de la participación de las mismas como entidades sub-estales en el proceso decisional europeo de una parte, y como espacio de aplicación de las políticas adoptadas por las instituciones comunitarias, de otra.

En ningún caso podemos considerar a la europeización como un concepto unívoco, sino que sirve para referirse a diferentes realidades (Featherstone y Radaelli, 2004). En primer lugar se trata de un fenómeno histórico referido a la exportación de autoridad y de normas sociales europeas acerca de la organización institucional, las creencias y costumbres sociales, o los valores y comportamientos a lo largo de la historia. Por otra parte, también se refiere al fenómeno cultural que permite la difusión de esquemas de comportamiento, identidades, normas e ideas culturales dentro de Europa. Además, la europeización supone también la adaptación de un estado a las presiones emanadas directa o indirectamente de la participación en la UE. En este sentido, se utiliza para describir la manera en la que las administraciones públicas han absorbido las obligaciones derivadas de su pertenencia a la UE. De esta manera, la europeización se ha identificado con la adaptación a las dinámicas europeas del conjunto de actores institucionales implicados en el proceso político interno, como por ejemplo las relativas a la estructura parlamentaria, los partidos políticos, el papel de los sindicatos, el de amplias parcelas de sector público, o el mismo reforzamiento del nivel de gobierno sub-estatal. Por último, la europeización puede hacer también referencia a un fenómeno compuesto por políticas y procesos políticos en diferentes sectores como: la influencia de las políticas europeas sobre las nacionales, la coordinación de la política exterior de los estados de la UE, la adaptación nacional en el área de la política exterior, o el proceso de convergencia en el cual los actores públicos determinan las normas y los comportamientos comunes.

Como hemos podido comprobar, la europeización es ante todo un fenómeno compuesto y complejo, que se utiliza poliédricamente para describir una multiplicidad de procesos de cambio, sin tener por tanto, un único significado preciso y estable (Olsen, 2002). Por ello, desde hace más de una década los teóricos han venido aportando interpretaciones parciales acerca del concepto de europeización. Sin ser el cometido del presente trabajo presentar cada

una de ellas, sí que haremos referencia a las más destacadas. Entre ellas, ya Mjoset (1997, p.1) hablaba del «desarrollo de la influencia europea fuera de la zona de origen», en una aproximación que resulta incompleta ya que no explica las modalidades a través de las que el fenómeno se ha desarrollado recientemente, al circunscribirse al nivel institucional y a las zonas limítrofes. En 2001 Caporaso establecía una acepción dual: de una parte la referida al papel de las instituciones comunitarias como una variable independiente en la política doméstica, de otra la europeización utilizada como referencia a los procesos en los cuales las estructuras domésticas se adaptan a la integración europea (Green Cowles, Caporaso y Risse, 2001, p.3). Unos años más tarde, el mismo Caporaso (2005) subrayaba tres consideraciones relevantes acerca del fenómeno: la variedad de efectos que implica en amplios sectores tanto de los estados como de sus regiones; la necesidad de que no sea considerada únicamente como un proceso desde abajo y hacia arriba cuyo resultado emana como consecuencia de las presiones internas sin *feedback* alguno, sino como un conjunto de cambios políticos, estructurales y normativos entre el Estado y la sociedad; y la concepción de que la existencia de efectos indirectos debidos a la europeización, ha provocado asimismo cambios institucionales dentro de los propios estados.

Éstas, junto a otras aproximaciones al concepto de europeización, resultan sustancialmente correctas pero parciales, ya que no abarcan todas las dimensiones de un fenómeno de naturaleza complejo. Por ello, partiendo de las definiciones aportadas por la literatura, Morlino establece las tres dimensiones esenciales que sirven como punto de partida para la definición de europeización (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.19):

— El nivel institucional o de *gobernanza*. El fenómeno de europeización abarca el nivel supranacional en las relaciones entre los varios países europeos, el nivel nacional con el aprovechamiento por parte de los actores políticos de las oportunidades otorgadas por Europa, pero también el sub-nacional, con el refuerzo o la creación de arenas políticas de nivel regional. Como no podía ser de otra forma, entre todos estos niveles se han creado una serie de contactos y de relaciones que han dotado a la evolución del sistema de la característica de la progresividad.

— El debilitamiento de la tradicional distinción interno-externo. No tanto en el sentido de las cada vez más fuertes conexiones entre los aspectos internacionales y los internos de un país, sino por la gradual desaparición de las fronteras estatales entre los países europeos, a la vez que se han reforzado esas barreras en relación al exterior de la misma UE.

— Las instituciones y las políticas europeas. Su respectivo nacimiento y evolución, derivados de la influencia expresa de los Estados miembros de la UE, que las ha convertido en el motor que sustenta y dirige todo este complejo proceso de europeización.

Por todo lo anterior, consideramos que la aproximación que comprende y sintetiza mejor todas las dimensiones del concepto de europeización es la proporcionada por Leonardo Morlino, quien afirma que se trata de un concepto caracterizado principalmente por: «a) el emerger y el desarrollo a escala europea de un conjunto de instituciones que formalizan las interacciones entre los diversos actores; b) el desarrollo de una red de interacciones entre los actores supranacionales para iniciar y asumir las decisiones durante la fase de *input*; c) las graduales y diversificadas difusión y penetración de valores, normas generales, directivas específicas de las instituciones europeas en los distintos ámbitos y niveles de los distintos estados miembros» (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.20).

Seguimos al politólogo napolitano en esta definición de carácter amplio que cubre todos los ámbitos del proceso de europeización, y la utilizamos como base para las continuas

referencias que haremos a la misma desde los diferentes casos de estudio y la comparación final que componen la presente investigación.

3. El Tercer Nivel y la Multi-level Governance

La idea de una Europa de las regiones no es nueva sino que surgió hace ya algunas décadas, incluso antes del nacimiento de la UE, con una fuerte carga ideológica en sus orígenes, como alternativa a la política exclusivamente fundada en el estado-nación como estructura política, territorial, ideológica e identitaria del continente europeo. Sin embargo, el sorprendentemente rápido proceso de regionalización de la política europea de final de los ochenta y la creciente participación regional tanto en los programas europeos como en las reformas del marco constitucional comunitario, han vuelto a despertar los anhelos de las entidades sub-estatales europeas por asumir un papel protagonista.

Como consecuencia, durante los últimos años se ha comenzado a hablar de una Europa con las regiones²¹, es decir de una Europa cada vez más integrada que aunque no base en ellas su estructura político administrativa, tampoco puede dejar de contar con ellas. Y es que a la mayor iniciativa regional se han unido otros factores que han apoyado sus objetivos. El gran número y la profundidad de las reformas regionales y federales acaecidas en media Europa de una parte, las iniciativas comunitarias de alcanzar mayores dosis de democracia y pluralismo de otra, o la idea de la progresiva pérdida de eficacia del modelo del Estado-nación; han provocado la atmósfera idónea para el florecimiento de las denominadas políticas del *Tercer Nivel*, defendidas preferentemente por académicos, políticos e instituciones, sobre todo de origen alemán (Caciagli, 2006, pp.120-121).

Según la teoría del *Tercer Nivel*, las autoridades subestatales gozan de una creciente importancia en el sistema europeo, pues tienen la posibilidad de desarrollar toda una serie de capacidades y disfrutan de un *status* reconocido dentro de la arquitectura institucional comunitaria. Concretamente la expresión *Tercer Nivel* hace referencia a la acción y a la involucración de las unidades sub-estatales dentro del marco de la UE, junto a las instituciones comunitarias (Primer Nivel) de una parte, y a las de los estados-nacionales (Segundo Nivel) (Bolgherini, 2003, p.14).

Como coinciden Jeffery (2000) y Caciagli (2006), quienes han realizado mayores esfuerzos y han obtenido asimismo los más notables éxitos durante los últimos tres lustros para asegurarse el acceso al área institucional europea han sido los *länder* alemanes. De hecho, han sido los más poderosos de ellos, como Baviera, Baden-Wutemberg o Renania del Norte-Westfalia (junto a regiones europeas como Lombardía, Cataluña, Escocia o Flandes, entre otras), quienes han liderado las reivindicaciones regionales para participar directamente en el proceso decisonal europeo y tener una representación propia en el Consejo de Ministros. Esto último lo han conseguido, pero sin embargo se han quedado a medio camino con el Comité de las Regiones, cuyas funciones, composición e institucionalización distan mucho de los primitivos intereses regionales. Y mucho menos éxito han tenido en relación a que los

²¹ Véase en este sentido: Hooghe y Marks, 1996; Marks, Scharpf, Schmitter y Streeck, 1996; Le Galés y Lequesne, 1997; y Kohler Koch, 1998.

principios del federalismo y la subsidiariedad, según el modelo institucional alemán, pudieran implantarse como principios reguladores de la UE (Caciagli, 2006, pp.121-122).

Esta limitada cristalización en el marco de la arquitectura institucional comunitaria de las ambiciones regionales europeas lideradas por los *länder* alemanes, ha provocado que la cuestión del *Tercer Nivel* haya quedado en un segundo plano dentro del actual discurso político comunitario. Y es que en los años de su formación, sus defensores se atrevieron a hablar de una Europa de las regiones, que es hoy una idea que ha perdido vigor y que sólo se contempla a muy largo plazo, puesto que la realidad política europea sólo puede describirse en todo caso bajo la fórmula de la Europa con las regiones.

A pesar de ello, resulta innegable tanto la existencia como la importancia a escala europea de ese denominado *Tercer Nivel* de gobierno por debajo de la UE y de los estados-nacionales. El nivel regional está más cerca de la ciudadanía y en muchas ocasiones es más útil y eficaz para el desarrollo de las políticas comunitarias. Es por ello que la interacción entre el *Tercer Nivel* y la denominada *gobernanza* a múltiples niveles (*Multi-level Governance* MLG), resulta evidente. Mientras que el *Tercer Nivel* puede ser considerado como un proyecto político-institucional, la MLG es sin embargo un esquema interpretativo, un modelo abstracto del cambio de las relaciones entre los niveles de poder existentes dentro de la UE (Caciagli, 2006, p.123). La idea implica básicamente que el gobierno de Europa se realiza a diferentes niveles interconectados entre sí, y que el sub-estatal es uno de ellos, concretamente el tercero.

Y es que con los términos de gobernación o *gobernanza* (*governance*), nos referimos a un nuevo concepto de gobierno diferente al tradicional modelo jerárquico y vertical de dirección de la política que responde a un modelo caracterizado por una mayor cooperación entre el Estado y los otros actores de naturaleza tanto pública como privada, una cooperación que se opera por medio de una red de relaciones horizontales. Al no ser un modelo jerárquico, resulta decisiva la negociación y la cooperación entre los actores situados institucionalmente a niveles diferentes.

Se puede por tanto definir la *governance* como una compleja red de relaciones horizontales y verticales, pero también como una idea normativa cuyo objetivo es la mejora del cada vez más contestado funcionamiento democrático en los estados de la Europa occidental (Morata, 2004, p.29). Y es que, la *governance* busca analizar las perspectivas de desarrollo de criterios normativos como la eficacia, la participación, la transparencia, en cuanto a la racionalidad de estos en el campo político y en el de la formación de las políticas.

Dentro del ámbito de la UE, se puede afirmar que se está ya funcionando conforme a los parámetros y a las lógicas de la *gobernanza*, caracterizada por la interacción y la interdependencia de organizaciones económicas, políticas y sociales, y por la fragmentación de las políticas; todo ello como consecuencia de la originalidad del sistema político e institucional (Marks, Scharpf, Schmitter y Streeck, 1996), de naturaleza capitalista-anglosajona; que se caracteriza por «una multiplicidad de actores en cada sector de intervención; relaciones de interdependencia entre ellos; objetivos compartidos; divisiones borrosas entre el sector público y los intereses privados; y (...) numerosas y nuevas formas de acción, intervención y control» (Morata, 2002, p.30).

El concepto de *gobernanza* aplicada a la UE resulta útil para explicar la complejidad del sistema político comunitario, fundamentado en un derecho específico, en el equilibrio entre las instituciones, así como la cooperación, la interdependencia e interacción entre los diferentes poderes y los distintos niveles. En definitiva, la *gobernanza* europea permite sustituir

un modelo lineal, jerárquico y vertical, por otro circular, basado en una participación plural y multinivel y en la negociación e interacción entre los actores y las redes comprometidos (Rojo Salgado, 2006, p.125).

El debate acerca de la *gobernanza* europea no ha quedado fuera de la agenda comunitaria, sino que fue objeto de reflexión en la Declaración sobre el futuro de la UE, aprobada tras el Consejo Europeo de Niza de 2000, en la famosa Declaración de Laeken del 5 de diciembre de 2001. Pero sin duda, la contribución comunitaria más importante ha sido el *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea* de la Comisión Europea (Unión Europea, 2001c). Para la institución europea, la UE debe reorganizar su funcionamiento prestando una mayor atención a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, a la luz de los criterios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. En este contexto, las regiones y los entes locales deben tener la posibilidad de acceder sistemáticamente a los estadios iniciales de la discusión de la elaboración de las políticas comunitarias (Dominichelli, 2003, pp.256-257).

Como consecuencia del proceso de integración europea, la UE aparece como una nueva dimensión política caracterizada por la dispersión de la autoridad, el reparto de capacidades entre los distintos niveles de gobierno y actores implicados, de una forma desigual y asimétrica en función de los ámbitos de intervención (Rosamond, 2001). Aún así, corresponde todavía a los Estados el papel predominante en el proceso europeo, que están lejos de verse diluidos en el gigantesco magma de redes, actores de la UE, si bien es cierto que progresivamente se ven obligados a interactuar con otras realidades que limitan y moderan su acción (Rojo Salgado, 2006, p.125).

La emergencia de este modelo de *gobernanza* multinivel, cuyo pionero en la denominación del MLG fue Gary Marks (1993, p.356), es consecuencia de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional tanto desde las regiones hacia la UE como a la inversa, que se caracteriza por un sistema de permanente negociación entre gobiernos situados a diferentes niveles territoriales, con lo que las políticas se interconectan y operan en los diferentes ámbitos simultáneamente. En 2001, junto a Liesbet Hooghe, el mismo Marks definió la MLG como «la dispersión de la autoridad del proceso decisional a lo largo de múltiples niveles territoriales», a lo que añadían que la «autoridad y la política decisional se comparten entre múltiples niveles de gobierno —subnacional, nacional y supranacional»— (Hooghe y Marks, 2001).

La MLG aparece en el debate europeo como un intento de sustituir al modelo intergubernativo, «formulando una nueva base teórica para el proceso de integración europea a través de la introducción de la división de las competencias entre el nivel europeo, nacional y sub-estatal en el proceso de *policy making* comunitario» (Bolgherini, 2003, p.17). Mientras en el sistema intergubernativo los únicos autores que contarían a escala europea serían los estados nacionales, la MLG supone en cambio una transferencia de competencias hacia arriba a la UE, y hacia abajo a las entidades sub-estatales, con lo que los estados centrales siguen tomando las decisiones esenciales, pero comparten competencias con los otros dos niveles, motivo por el que a las regiones se les atribuye un amplio reconocimiento (Caciagli, 2006, p.123).

Tradicionalmente le han llovido las críticas al modelo de la MLG, sobre todo desde el punto de vista del institucionalismo histórico, por su falta de capacidad explicativa e interpretativa (Pierson, 1996). Más concretamente, se le ha achacado el hecho de que se haya orientado únicamente a la dimensión de la política estructural comunitaria; que el modelo se

vea condicionado por la diversidad de los gobiernos sub-nacionales de la UE; y que el sistema se centre en el primer y el segundo nivel y disponga del tercero, el de las entidades sub-nacionales, más como arena que como actor del proceso (Jeffery, 2000).

A pesar de estos límites, el modelo de la MLG permite diseñar una UE como un sistema político completo y articulado y no sólo como el territorio en el que se desenvuelven unos pocos actores. Si bien es cierto como señala Morata (2000, pp.58-59), que «la política regional comunitaria se ha convertido en el ejemplo predilecto de la prospectiva de análisis que privilegia la gestión gubernativa a múltiples niveles o policéntrica»; la de la MLG es la aproximación interpretativa que mejor describe el actual proceso de transformación y la dirección hacia la que se mueve el modelo europeo (Bolgherini, 2003, p.18).

Si existe un elemento novedoso dentro del modelo de la MLG, ese es el del nivel de gobierno regional. Que no sólo se ha revelado como el aliado estratégico de instancias como la Comisión Europea, sino que cada vez se presenta como el nivel más adecuado para la introducción de nuevos conceptos de *policy* y nuevos modos de implementación (Rojo Salgado, 2006, pp.131-132). Además, la regionalización permite tanto acercar la toma de decisiones europea a los ciudadanos como expresar más auténticamente la pluralidad de identidades que conviven en la UE. Y es que la regionalización de la UE, lejos de obstaculizar, constituye un elemento de equilibrio en el proceso de integración supranacional o continentalización. Un elemento que dentro del sistema de la MLG interacciona pero que está supeditado todavía a los estados nacionales, porque actualmente sigue vigente lo que Petschen (1992, p.262) ya advertía hace tres lustros: «aún pensando en abstracto, resulta necesaria (...) la presencia de un nivel intermedio. Nivel que, dado el flujo de la historia, no parece que a la corta o a la media, pueda ser más que el Estado».

4. El principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad, y más concretamente la interpretación ascendente del mismo, ha provocado el desarrollo de la UE y efectos relevantes para el funcionamiento de la democracia representativa y particularmente para las regiones con capacidades legislativas. A medida que la UE ha ido incrementando sus funciones, y especialmente a partir del Tratado de Maastricht, la cuestión de la subsidiariedad aparece de manera relevante en las sucesivas reformas institucionales. Aunque lo hace en relación a dos dimensiones muy diferentes: una que limita el alcance de la subsidiariedad a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros de una parte; y de otra la que incluye a los distintos niveles de gobierno (Morata, 2006, pp.73-74).

Aunque hasta el momento ha prevalecido la primera de las perspectivas, los trabajos de la Convención Europea y el resultado de la misma, en forma de la ahora bloqueada Constitución Europea, han dado preferencia a la segunda. Por primera vez se ha habilitado a los parlamentos nacionales y regionales para participar en la fase prelegislativa, relacionándose asimismo la subsidiariedad con el reconocimiento de la autonomía regional y local como un principio constitucional de la UE (art. 5.1 de la fallida Constitución Europea).

Sin embargo, lo cierto es que actualmente, y mientras no entre en vigor el Tratado de Reforma acordado en Lisboa en octubre de 2007, lo vigente seguirá siendo el Tratado de Niza y específicamente su artículo 5.2, que centrándose en la primera de las dimensiones comentadas, explica que «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad sólo debe intervenir, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en la medida en que los

objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por tanto, se puedan alcanzar mejor, por razón de la dimensión o de los efectos de la acción prevista, a escala comunitaria» (Unión Europea, 2000, a.5.2). Según este precepto legal, la dimensión de la subsidiariedad que prevalece desde 1993 es la asociada con un criterio de distribución de competencias fundamentado en la eficacia de la acción de dos niveles de gobierno, el de los estados miembros y el de la UE, entre los que no se encuentra el sub-estatal.

Desde Maastricht hasta la celebración de la Convención Europea, las quejas acerca de la aplicación de un modelo de subsidiariedad que desatendía el nivel de gobierno sub-estatal han sido periódicas desde el Parlamento Europeo, pero también desde los grupos de trabajo de la Comisión Europea (Weatherill, 2005, pp.136-138). Las dificultades para una regulación más extensiva de la subsidiariedad a escala comunitaria se han debido: de una parte a la dificultad de encontrar un enfoque común debido a la diversidad de tradiciones administrativas y estructuras constitucionales de los diferentes miembros de la UE; y de otra a que la falta de delimitación exacta de las materias correspondientes a cada uno de los niveles, y por tanto, la posibilidad de que la UE regule materias en principio asignadas a niveles de gobierno inferiores, ya que el modelo multinivel fomenta la existencia de competencias concurrentes y compartidas (Morata, 2006, pp.77-78).

Tras el Tratado de Niza de 2000 y la Declaración de Laeken de 2001, la Convención Europea dedicó una especial atención al principio de subsidiariedad, ante la acuciante necesidad de sistematizar el reparto de competencias europeo. De hecho, se constituyó un grupo de trabajo específico para esta cuestión, que defendió desde el principio un control político *ex-ante* del principio de subsidiariedad a cargo de los parlamentos nacionales y también de los regionales, así como un control *ex-post*, de carácter jurisdiccional a cargo del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sin embargo, al final el enfoque más estatista dentro del mencionado grupo de trabajo impuso que en la fase *ex-ante* de control de la subsidiariedad sólo participasen los parlamentos nacionales y no los regionales.

Los resultados del trabajo convencional se reflejaron tanto en el artículo I.11.3 del Tratado que pretendió establecer una Constitución para Europa, como en el Nuevo Protocolo sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y de Proporcionalidad del mismo.

Del artículo I.11.3 se desprende que la subsidiariedad actúa como un principio ordenador del ejercicio de las competencias, no como una cláusula de atribución de competencias, que no se aplica a todas las materias, sino sólo a aquellas que no sean exclusiva competencia de la UE. Como novedad, se contempla tanto la remisión al Protocolo de Subsidiariedad, como de manera formal la inclusión del nivel regional en el principio de subsidiariedad, aunque teóricos como Domínguez García (2005, p.272) dudan que esta posibilidad se pueda llegar a aplicar efectivamente.

Según el mencionado Protocolo de Subsidiariedad, es la Comisión Europea la que en el proceso de elaboración de los actos normativos, analiza la dimensión regional de sus proyectos, pero activa un mecanismo parlamentario de control del principio de subsidiariedad en el que participan los Parlamentos nacionales emitiendo un dictamen sobre la adecuación de las propuestas comunitarias al principio de subsidiariedad. Para su realización, ciertas regiones con capacidades legislativas pueden ser consultadas, y a través de estas consultas transmitir sus posiciones a la UE. Además, el mecanismo judicial de control del principio de subsidiariedad permite a las regiones que estén constitucionalmente habilitadas para ello, pedir a su Estado que interponga un recurso, algo que también puede hacer el CDR en ciertos casos, con

lo que las entidades sub-estatales podrían acudir indirecta o directamente ante el Tribunal de Justicia de la UE (Domínguez García, 2005, p.273).

En definitiva, las vías de participación regional directas o indirectas en el principio de subsidiariedad según la bloqueada Constitución europea serían esencialmente tres: de una parte las consultas preparatorias del proceso prelegislativo comunitario mediante los contactos informales entre las delegaciones regionales y los funcionarios de la Comisión Europea, a través de la CALRE, o por medio del CDR; de otra parte el denominado mecanismo de la alerta rápida por el cual los Parlamentos nacionales pueden consultar cuando proceda a los regionales dentro de un limitado plazo de seis semanas; y por último el citado control jurisdiccional a través, bien de los propios Estados, bien del CDR ²².

La regulación de la subsidiariedad que se contempla en el Tratado de Reforma de Lisboa supone un notable avance desde la perspectiva de la democracia y de la interacción entre el nivel comunitario y el regional. Y es que ante la falta de control político del Consejo a escala europea, la participación de los parlamentos, entre los que se incluye en ocasiones a los regionales, constituye una fórmula indirecta de control de las actuaciones de los Gobiernos de los Estados miembros.

Además, dentro del contexto de la MLG, el debate sobre la subsidiariedad no puede continuar enfocado en torno a la división de competencias ya que en el actual contexto comunitario, las diversas esferas de gobierno necesitan trabajar e interactuar conjuntamente. Como sostiene Morata (2006, pp.91-92), el problema ya no debería estar en el reparto de las competencias, sino en la mejora de la cooperación y la transparencia necesarias dentro del proceso de configuración de las políticas europeas, respetando tanto las funciones como la representatividad de cada nivel.

5. El fenómeno regional dentro de la Unión Europea

a) *La naturaleza de la relación*

La idea de la Europa de las regiones no es nueva sino que reaparece y se enfrenta a la supremacía del modelo del Estado-Nación cada vez que se pone en duda al último.

Ya durante las décadas de los veinte y los treinta del siglo pasado en los círculos católicos franceses, filósofos del personalismo como Jacques Maritain y Emmanuel Mounier contraponían la perspectiva regional a la del Estado-Nación en nombre de lo que bautizaron como un «federalismo integral» fundado en la persona humana. La idea de la Europa de las regiones pretendía convertirse durante la época de entreguerras en la solución y la superación a las rígidas fronteras nacionales, que tantas amarguras acababan de causar, y fue vista con buenos ojos también por exponentes del existencialismo religioso como Gabriel Marcel, Martin Baber o Kart Barth (Caciagli, 2006, pp.215-216).

Pronto aquellas tendencias culturales de la Europa carolingia se convirtieron en las raíces del modelo de integración europea propugnado por los estadistas católicos Robert Schuman, Konrad Adenauer y Alcide de Gasperi. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mun-

²² Para profundizar en estas posibilidades véase el detallado análisis que realiza Francesc Morata (2006, pp.81-92).

dial el modelo del Estado-Nación resurgió rápidamente y solapó las ideas federalistas y regionalistas.

A pesar de no correr vientos propicios para ello, Denis de Rougemont elaboró hasta finales de los sesenta el programa de una federación europea de entidades de nivel intermedio, ya que discrepaba de las dimensiones del Estado-Nación, al considerarlo muy pequeño para las exigencias económicas y militares, pero demasiado grande para garantizar los derechos de participación de la ciudadanía. A su juicio, en una Europa formada por países grandes y pequeños, no existía otra manera de construir un ordenamiento federal, que dividiendo y desarticulando la soberanía de los de mayores dimensiones, y por tanto postergando al Estado-Nación. Y como añadía Yann Fouréré, las regiones debían convertirse en la célula constituyente de aquella hipotética federación europea (Caciagli, 2006, pp.216-217).

Sin embargo, aquellas construcciones teóricas jamás se llevaron a efecto y sólo treinta años después, en el contexto de la construcción de la Europa comunitaria, la idea de la dimensión regional europea volvió a tomar consistencia. Se vio apoyada por los euroburócratas, que se valieron de la misma como una forma de quebrar las reticencias de los Estados-Nación a la integración europea, pero sobre todo por los intereses de los políticos y los académicos de las más fuertes entidades sub-estatales federadas principalmente alemanas²³.

Sin embargo, ya a final de los noventa el entusiasmo por la idea de la Europa de las Regiones se había diluido notablemente y la carga ideológica de la misma se había rebajado, puesto que el término ya sólo se utiliza en sentido débil para describir las fórmulas de trabajo de las autoridades sub-estatales europeas y de la colaboración entre ellas, optándose incluso por otras denominaciones como la Europa con las regiones, que revela la claudicación con respecto al menos a los intereses originarios. Incluso académicos como Massart-Piérard (VAL-13) afirmaron a inicios de 2007 que «sólo es real lo tangible, y por eso la Europa de las regiones no es más que una ilusión».

b) *Activación y movilización ascendente regional*

El fenómeno que pretendemos analizar en esta investigación es conocido dentro de la literatura politológica bajo diferentes denominaciones, si bien es cierto que la primera de las expresiones que se utilizó a mitad de la década de los noventa para describir la actividad de las regiones europeas con respecto a las instituciones comunitarias fue el de *subnational mobilization* o movilización subnacional. Concretamente fue Hooghe, quien con un artículo denominado *Subnational Mobilization in the European Union*, acuñó en 1995 el término, que después ha sido regularmente utilizado por otros estudiosos²⁴. De esta manera se buscaba hacer referencia a la actuación de las entidades sub-nacionales en el ámbito del proceso decisional europeo, no ya en su dimensión descendente como meras implementadoras de las

²³ Ya en 1989, Baviera organizó en Munich la primera conferencia dedicada a la Europa de las regiones, en la que los presidentes regionales invitados proclamaron el principio de subsidiariedad y pidieron un foro regional dentro de la UE, así como la participación de los ministros regionales en el Consejo de Ministros.

²⁴ En ese sentido; Hooghe, 1995; Hooghe, 1996; Hooghe y Marks, 1996; Marks, Scharpf, Schmitter y Streeck, 1996; Claey's, Gobin, Smets, y Winand, 1998; o Negrier y Jouve, 1998.

políticas europeas, sino dentro de la perspectiva ascendente en cuanto a la influencia en las mismas como actores más que como meras arenas del proceso²⁵.

Esa denominación de movilización subnacional implica una referencia nacional propiamente británica por lo que muchas veces la literatura continental, sobre todo la originaria de países con entidades sub-estatales con extensas capacidades legislativas como Alemania, Bélgica, España o Italia, ha preferido hablar de movilización sub-estatal en vez de sub-nacional. Además, la utilización en la primera parte de la acepción del término movilización también ha sido contestada por quienes como Morlino (TOS-11) consideran que resulta poco apropiado por implicar un tipo de acción colectiva de masa que involucra a la sociedad civil, motivo por el cual ha propuesto la utilización del término activación regional. Al comprender nuestra investigación diferentes estudios de caso, no queremos utilizar sólo la denominación de entidad sub-estatal, sino que para el caso escocés optaremos por la de movilización subnacional, a la vez que seguiremos a Morlino hablando de activación regional, eso sí añadiendo el calificativo de ascendente, ya que queremos incidir en que lo que nos interesa preferentemente en este estudio es esa dimensión y no la descendente o de implementación de las políticas comunitarias a escala regional.

De una manera o de otra, nos referimos a las iniciativas, acciones, elecciones y estrategias adoptadas por las elites administrativas y políticas de una región para desarrollar una presencia activa en el ámbito comunitario e interactuar e intentar influir en las decisiones de las instituciones europeas²⁶.

Y es que es innegable que las regiones están desarrollando actualmente una extensa activación dentro de la escena europea que se manifiesta en diversas formas y direcciones (Caciagli, 2006, p.220). El establecimiento dentro de los estados miembros de mecanismos formales para involucrar a los gobiernos sub-estatales en el proceso decisonal europeo; el establecimiento y la actividad de organizaciones interregionales de cooperación surgidas fruto de los programas comunitarios, pero también las surgidas fuera de los mismos; o la localización de oficinas de representación regional en Bruselas cuyas dimensiones en ocasiones superan a las de bastantes embajadas, son pruebas fehacientes de esta activación regional como respuesta a las nuevas posibilidades que ofrece el marco europeo tras la creación del CDR, la apertura del Consejo de Ministros a los ministros regionales o la profundización y extensión del principio de subsidiariedad.

Particularmente desde inicios de los noventa, las entidades sub-estatales europeas han demostrado su concienciación para abrir y explotar los canales de acceso a las instituciones europeas que les pueden reportar influencia dentro de la configuración de las políticas comunitarias. A primera vista, el establecimiento de mecanismos de interacción directos y no mediados por los estados con las instituciones comunitarias, como el CDR, los grupos de presión regionales y las oficinas de representación sub-estatales, podían presagiar un intento de puentear o tener la posibilidad de actuar de manera desleal con respecto a sus propios estados a la hora de relacionarse con Europa.

²⁵ Recogemos la denominación que utiliza tradicionalmente Leonardo Morlino para distinguir la dimensión ascendente y la descendente al hablar de actores y arenas respectivamente, tal y como se puede comprobar por ejemplo en: Fargion, Morlino y Profeti, 2006.

²⁶ Esta visión es muy similar a la sugerida por Silvia Bolgherini (2003, p.29).

Y esta perspectiva no era extraña puesto que la integración europea ha sido concebida tradicionalmente como una cuestión de política exterior, y esta última venía siendo competencia exclusiva de los estados nacionales. La supresión radical de un tradicional monopolio estatal no era tarea fácil, pero el mantenimiento del mismo hubiera supuesto la práctica exclusión de las entidades sub-estatales del proceso decisional europeo. Gradualmente y con grandes diferencias en función de los países miembros, las regiones europeas han ido estableciendo modalidades directas de relación con Bruselas, a la vez que potenciaban las indirectas o mediadas a través de su propio Estado.

Entre las directas, las entidades sub-estatales alemanas, austriacas y belgas han desarrollado acuerdos de cooperación internos que les han otorgado derechos de participación constitucionales de acceso al proceso decisional europeo a través de su gobierno central, algo que puede suceder en ocasiones en el caso de las británicas y las españolas, pero como fruto de una mera invitación y no de un derecho (Jeffery, ESC-8). Dentro de las indirectas es necesario conocer cómo concierta cada país la posición común con la que se acude a las reuniones del Consejo de Ministros, ya que la intervención de las regiones con capacidades legislativas en la formación de la voluntad estatal ante la UE es un procedimiento interno pero con consecuencias europeas²⁷.

En definitiva, el éxito al menos parcial de la activación regional ha obligado a los Estados miembros a compartir la participación en el proceso decisional europeo. Al romperse el tradicional monopolio estatal en esta cuestión, el proceso europeo funciona independientemente del tipo de autoridades que participan (estatales o subestatales), por medio de una combinación de ellas (Jeffery, 2000, p.6).

c) *La doble dimensión histórica de la integración regional en la UE*

La integración del fenómeno regional dentro de la UE goza de una doble dimensión: de una parte las demandas regionales de participación o activación sub-estatal ascendente; de otra las oportunidades e iniciativas desarrolladas en el seno de la propia UE para facilitar o potenciar la mencionada participación.

La historia de las demandas regionales en la UE se remonta a las primeras fórmulas de cooperación interregional europea desarrolladas a finales de la década de los sesenta y materializada en la creación de organizaciones internacionales de carácter no gubernamental (Petschen, 2003, p.30). Pretendiendo solventar necesidades parciales y locales, surgirían en 1969, la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), en 1973 la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), y en 1984, la Comunidad de Trabajo de Regiones de Tradición Industrial (RETI).

Pero el primer gran paso y «máximo exponente del proceso de institucionalización de la cooperación interregional iniciado en la década de los 70» (Castro Ruano, 2003, p.65), fue la

²⁷ Las modalidades son diferentes en función del sistema constitucional al que nos refiramos, pero a modo de ejemplo, mientras que en España funciona la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas; en Bélgica se encarga el denominado P-11 o Dirección de Administración de la Integración Europea y de la Coordinación del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores; en Italia concilia la Conferencia Estado-Regiones; en el RU funcionan bien los concordatos bien los Comités Ministeriales Conjuntos; y en Alemania existen entre otras, las Conferencias de los ministros de los *länder* o las reuniones en los ministerios federales. Para ampliar en este aspecto véase: Domínguez García, 2005, pp.346-351.

creación en 1985 de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), que ya entonces comprendía más de un centenar de regiones europeas. Sus variados objetivos iniciales²⁸ pretendieron obtener el reconocimiento institucional del nivel regional en la UE y desarrollar la regionalización en el seno de los estados europeos (ARE, 1998). Por ello, su mayor logro fue la creación del Comité de las Regiones (CDR) en 1994 según los postulados convenidos en el Tratado de Maastricht de 1992. Este paso junto a la Declaración sobre Regionalismo en Europa, adoptada por su Asamblea General el 4 de diciembre de 1996 en Basilea, un documento político definido incluso como «una auténtica Carta Constituyente de la Regionalización Europea» (Jauregui, 1997, p.137), marcaron el inicio del declive de la asociación. El gigantismo derivado de la caída del Muro de Berlín, que implicó una excesiva heterogeneidad de sus componentes, así como la superación del estadio inicial de sus peticiones originarias, diluyó el sentido primitivo de la organización, motivo por el que algunos de sus miembros más cualificados, por lo general aquellos con capacidad legislativa, bien han abandonado la organización, bien han decidido mantenerse en un segundo plano dentro de ella²⁹.

Todas estas iniciativas y preocupaciones de las regiones europeas, lideradas por aquellas más poderosas con el común denominador de disponer de capacidades legislativas, no podían pasar inadvertidas en el seno de la UE que pronto contempló la necesidad de favorecer la participación europea de las entidades sub-estatales a través del Acta Única Europea de 1986, o en el plano descendente la reforma de los fondos estructurales de 1988. Pero sin duda, la firma del Tratado de Maastricht en 1991, supuso el acicate decisivo para la institucionalización de las regiones en la UE. Y es que como consecuencia de las demandas regionales, la UE no sólo preveía con aquel tratado la creación del CDR, sino que permitía que los gobiernos regionales representasen a sus estados en los Consejos de Ministros de la UE.

La creación del CDR implicó «el reconocimiento más significativo de la realidad regional en toda la historia de la construcción europea, al hacer posible la entrada de poderes regionales en el entramado institucional comunitario» (Rojo Salgado, 1996, p.115), ya que por primera vez desde 1957 un documento de derecho originario trataba a las regiones como sujetos activos del proceso decisorio comunitario, y no solamente como destinatarios pasivos de las políticas de la UE (Pérez Tremps, 1998, pp.327-ss).

Sin embargo, no es posible olvidar que el CDR es y ha sido, desde su creación un órgano controvertido. Algunas de las más vanguardistas regiones con poderes legislativos consideran que sus debilidades estructurales condicionan la consecución de sus objetivos. De hecho, se trata de «una instancia en la que, cada vez más frecuentemente, estallan las contradicciones entre las necesidades de participar y los condicionantes de la participación, y en particular (...) el condicionante de la heterogeneidad» (Llimona i Balcells, 2001, p.243).

Y es que el CDR presenta desde su nacimiento graves inconvenientes tales como: que la Comisión Europea lo diseñase como un foro para experimentar la aplicación de la política regional comunitaria mientras que las regiones más poderosas pretendían una genuina institución de representación³⁰; la heterogeneidad de sus miembros de naturaleza tanto local

²⁸ Para profundizar en este aspecto véase: Tuñón, 2005.

²⁹ La mayor parte de los *länder* alemanes, varias Comunidades Autónomas españolas, o algunas regiones danesas, suecas o belgas han abandonado la ARE.

³⁰ La expresión original en inglés *letting us in and leave us alone* constituye el hilo conductor de Jeffery, 2005.

como regional, a pesar del nombre de la institución; la falta de reconocimiento político al no otorgársele el rango de institución quedando marginado como un mero órgano consultivo; la falta de competencias en materias habitualmente gestionadas por las regiones (investigación, industria o agricultura, entre otras); el hecho de que sus dictámenes no sean vinculantes; o el seguimiento de una lógica estatal y no regional en el reparto de sus escaños, entre otros.

A pesar de esto, son innegables las mejoras y las posibilidades de acceso al proceso decisonal comunitario ofertadas por la UE a las regiones con el Tratado de Maastricht, que de hecho permitió casi de inmediato a las regiones alemanas, austriacas y belgas acceder a Europa en los campos de competencia en los que son responsables a escala interna, incluyendo por ello, la decisiva participación en el Consejo de Ministros de la UE.

Sin embargo, las limitaciones en cuanto a la participación institucional regional, alimentadas por el bloqueo del proyecto de la Constitución Europea, que ofrecía una sensible extensión de las posibilidades de participación sub-estatales derivadas de una nueva concepción del principio de subsidiariedad, ha llevado a académicos como Jeffery (2005) a explicar que la UE abrió sus puertas a las regiones y una vez que estuvieron dentro las dejó solas.

Esta situación ha llevado a las regiones con capacidades legislativas a considerar que sus demandas podrían tener más éxito si fuesen defendidas desde fuera del CDR en particular y desde el exterior de las instituciones comunitarias en general. «Se trata de unas regiones con una peculiar singularidad radicada en que disponen de un nivel competencial que les permite influir legislativamente en algunos ámbitos de actuación de la mismísima UE, (...) que vienen articulándose progresivamente en un grupo independiente y homogéneo en defensa de unos intereses que a veces no son coincidentes con el del resto de los componentes del CDR» (Tuñón, 2005, p.22).

El de las Regiones con capacidades Legislativas (REG-LEG) no es un grupo cuantitativamente reducido, ya que incluye a los gobiernos no centrales de Estados como: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Italia, Portugal y Reino Unido (Castro Ruano y Ugalde, 2004, p.211). Sus actuales reivindicaciones se concentran en: una clara atribución de competencias dentro del seno de la UE; el reconocimiento de su particular *status* de REG-LEG diferenciado del resto de componentes del CDR; el acceso directo de las REG-LEG al Tribunal de Justicia de la UE, la formalización del derecho de acceso al Consejo de Ministros de la UE independientemente de las consideraciones internas de cada uno de los Estados miembros; y un más fácil acceso a la Comisión Europea en la fase pre-legislativa del proceso decisonal europeo.

d) *La Convención, el proyecto de Constitución, el Tratado de Reforma y el futuro de las regiones en la UE*

Ni el Tratado de Ámsterdam en 1997 ni el de Niza en 2000 supusieron nuevos avances sobre la cuestión regional. Al contrario de lo que sucedió con la Declaración de Laeken de 2001, en la que se formularon «las famosas 64 preguntas que debían marcar el debate sobre el futuro de la UE» (Albertí, 2004, p.458), y volvió a poner la cuestión regional sobre la mesa a las puertas de la Convención para el futuro de Europa que se iniciaría en marzo de 2002 siguiendo precisamente las directrices establecidas meses antes en Laeken.

A pesar de que tanto el *Libro Blanco sobre la Gobernanza* de la Comisión Europea como la Declaración de Laeken, hicieron diferentes referencias a la necesidad de involucrar a las regiones y a las entidades locales en el proceso, desde un principio la Convención fue una

cuestión entre los Estados miembros (incluso los futuros miembros de las ampliaciones de 2004 y 2007) y las instituciones comunitarias (Loughlin, 2005, p.163). En términos de participación sólo hubo dos miembros regionales representando a sus respectivos Estados y otros seis en representación del CDR como observadores sin derecho a voto.

Aunque la dimensión regional jugó un papel relativamente menor durante los trabajos de la Convención, supuso un reto para los gobiernos regionales europeos tanto por la importancia de los actores de nivel estatal involucrados en la misma, así como por la de sus deliberaciones y decisiones encaminadas a la consecución de una Constitución Europea que no obstante «primaría a los gobiernos y los parlamentos nacionales y marginaría a los regionales» (Lynch, 2004, p.170). Por el contrario, la Convención facilitó a los actores regionales la posibilidad de incluir en la agenda política europea intereses propios como la subsidiariedad, el acceso al TJUE, o su papel en el procedimiento decisional comunitario.

Aunque durante la Convención Europea no se creó ningún grupo de trabajo específico sobre el posible papel de las regiones en la futura UE, para Albertí (2004, p.459), «la cuestión regional afloró, con mayor menor intensidad, en los trabajos de diversos grupos» (Unión Europea, 2002a, 2002b y 2002c). Y es que en práctica la presencia sub-estatal en la Convención fue posible gracias al denominado *grupo de contacto* que elaboró un documento preparatorio (Unión Europea, 2003c) destinado a la celebración de una sesión plenaria los días 6 y 7 de febrero de 2003, dedicada, entre otras materias, a la cuestión regional. Contemporáneamente la hipotética presencia regional en el seno de la UE fue también tenida en cuenta en algunos debates de otras instituciones europeas, como el Parlamento Europeo o el CDR, y fue objeto de contribuciones específicas de algunos miembros de la Convención.

Al verse formalmente marginadas, las regiones europeas y sobre todo aquellas con poderes legislativos intentaron hacer llegar sus voces a la Convención a través, bien de las periódicas declaraciones del grupo de las REG-LEG y de los contactos informales con los participantes en el foro, bien a través de la acción de otras asociaciones interregionales como la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) o del propio CDR a través de sus representantes, para intentar insertar las cuestiones de interés regional dentro de la agenda de la Convención. Y sin duda un gran aliado para ello encontraron en el antiguo Primer Ministro belga y vicepresidente de la Convención, Jean-Luc Dehaene, muy sensible a este tipo de esfuerzos. Y por ello fue posible un debate en el seno de la Convención acerca del lugar que debían ocupar las regiones en la UE, que confrontó las visiones de los europarlamentarios Alain Lamassoure y Giorgio Napolitano, cuya postura de que la cuestión regional permaneciese en el ámbito interno de los Estados miembros predominó en la Convención sobre la de Lamassoure, quien abogaba por una novedosa fórmula de establecer un estatuto de regiones asociadas a la UE³¹.

A pesar de existir un interés general y común, el CDR, la ARE y el grupo de REG-LEG encauzaron sus propias demandas dentro de la Convención en función de sus propios intereses.

De este modo, el CDR pretendió fortalecer su posición dentro de la arquitectura europea pidiendo la extensión de sus poderes y competencias. En concreto, abogó por su reconocimiento como institución de la UE y no sólo como mero órgano de carácter consultivo

³¹ Las vicisitudes del debate entre los Informes Napolitano y Lamassoure se explican con mayor detenimiento en Tuñón, 2005, pp.63-64.

adherido a la Comisión Europea; reclamó la legitimación activa para interponer demandas ante el TJUE en los supuestos de violación del principio de subsidiariedad o de sus propias competencias; reivindicó también formar parte en el proceso de codecisión en algunas materias determinadas, el derecho de poder formular cuestiones orales y escritas a la Comisión Europea, así como la extensión de las áreas en las que se le debía consultar de manera obligatoria; y pidió además la atribución de poderes al CDR para guiar la aplicación del principio de subsidiariedad dentro de la UE, con el objeto de garantizar su cumplimiento.

Por su parte, la ARE apoyó todas estas medidas de fortalecimiento de las capacidades del CDR, pero además adoptó una aproximación muy política presentándose como garante y representante de los más extensos intereses tanto de las regiones legislativas como de las no legislativas en Europa (ARE, 2002).

Además de todas aquellas reivindicaciones en relación con la necesaria modificación del CDR, el grupo de REG-LEG canalizó sus peticiones en el seno de la Convención en relación a: el reconocimiento para las REG-LEG de un estatuto especial en la Constitución Europea, que incluyera los derechos a ser consultadas por la Comisión Europea cuando ésta formulara propuestas que afectasen asuntos cuya competencia internacional les correspondiese, a participar en el procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y a tomar en consideración a las regiones en la delimitación de las circunscripciones electorales del Parlamento Europeo; incluir a los parlamentos regionales en los procedimientos que se establezcan para facilitar la participación de los parlamentos nacionales en los procesos europeos; acordar una clara y simple división de los poderes legislativos atribuidos a los niveles europeo, nacional y subnacional, así como de sus instrumentos de actuación; la legitimación activa para acudir directamente al Tribunal de Justicia de la UE en el supuesto de conflicto de competencias con la Unión; la inclusión en el Proyecto constitucional de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000; el reconocimiento explícito en el Preámbulo del Tratado Constitucional del respeto a la diversidad cultural y a la identidad nacional de los estados miembros (incluidas sus regiones), y el reconocimiento, cuando proceda, de la dimensión regional en las diversas partes del Tratado; el reconocimiento explícito y la eficacia vinculante de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; y la aplicación generalizada, independientemente de la estructuración interna de cada uno de los estados, de las posibilidades del artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea, (artículo I-23.2 de la fallida Constitución Europea), en relación a la participación regional en el Consejo de Ministros.

Como no parecía posible de otra forma, sólo una pequeña porción de todas estas reivindicaciones regionales fueron finalmente atendidas por la Convención en la redacción del proyecto que pretendió establecer la Constitución Europea. Y podemos analizarlas bajo una triple perspectiva: el reconocimiento del hecho regional, la participación individual de las regiones en la vida comunitaria, y el CDR como instancia de participación regional colectiva en la Unión (Albertí, 2004, pp.464-ss).

Los resultados de la Convención, su plasmación en el proyecto de Constitución Europea y más tarde en el todavía sin vigor Tratado de Reforma de Lisboa, han supuesto un indirecto y bajo reconocimiento de la realidad regional. Una vez más, como viene sucediendo en todos y cada uno de los tratados de derecho originario de la UE, las regiones, y por tanto también las REG-LEG, no han obtenido un reconocimiento explícito y directo en el texto constitucional, que obligue a la Unión a considerarlas como entes autónomos. Y eso a pesar de que, «hay por primera vez algunas menciones generales a las regiones», que dan lugar a un reconocimiento de carácter indirecto y de baja intensidad (Albertí, 2004, p.465).

Las regiones, junto a los gobiernos locales son reconocidas como «estructuras fundamentales» de la Unión en el artículo I-5 apartado primero del proyecto de Constitución, si bien es cierto que el primer reconocimiento a las entidades sub-estatales se realiza para determinar su subordinación a la estructuración estatal e impedir su presencia como entes autónomos en la Unión. Además se clarificaban los distintos tipos de competencias de la unión (artículo I-11), se reconocía el valor de la diversidad cultural y lingüística que construía las identidades regionales de los países miembros (artículo I-3), se reconocía también el principio de cohesión territorial como objeto de la solidaridad derivada de la pertenencia a la UE (artículo I-3), además de la relevante, desde el punto de vista regional, nueva lectura del principio de subsidiariedad (artículo I-11 y Protocolo de Subsidiariedad y Proporcionalidad).

Más allá del reconocimiento general de la realidad regional, el fallido proyecto de Constitución europea y ahora el Tratado de Lisboa ofrecen algunos reconocimientos singulares en favor de ciertas regiones, que fundamentan tratamientos específicos y exenciones del régimen comunitario ordinario en ciertas materias y políticas, en la parte tercera del texto. Ese es el caso de los *Länder* alemanes, a los que se dispensa un régimen especial de ayudas públicas, o en materia de transporte. De igual forma, una excepción para adoptar decisiones y reglamentos europeos para las denominadas regiones ultraperiféricas, (Guadalupe, la Guyana Francesa, Martinica, la Reunión, las Azores, Madeira y las Islas Canarias), y de esta forma establecer regímenes especiales que puedan atender a sus especiales características (Tuñón, 2005, p.103).

Durante la Convención se vivió la tradicional lucha entre las posturas que de un lado sostienen que la cuestión regional es una problemática de índole meramente interna de los estados miembros, y de otro las que entienden que las regiones que actualmente componen los estados miembros, deben tener un lugar propio y autónomo en la Unión. La disyuntiva se resolvió a favor de los primeros con lo que se mantuvieron las directrices habituales de los tratados de derecho originario de la UE. Sin embargo, con objeto de satisfacer en parte y aliviar las reivindicaciones regionalistas, se arbitraron algunas pequeñas excepciones o concesiones, siendo las más destacadas las derivadas de la reformulación del principio de subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad, incluido tanto en el Proyecto constitucional como en el Tratado de Lisboa, hace referencia a los niveles regional y local, y prevé una participación en los procesos de decisión y actuación comunitaria de determinados órganos internos de los estados miembros, como ocurre con los parlamentos nacionales, en lo que se ha denominado como mecanismo de alerta rápida. El mecanismo de alerta rápida otorga la posibilidad en principio a los Parlamentos nacionales de estudiar y ofrecer propuestas para las iniciativas legislativas de la Comisión Europea en los casos en los que entiendan que las mismas pudieran no cumplir con el principio de subsidiariedad. Y se trata de un mecanismo que concierne al nivel regional de dos maneras. Por una parte, las segundas cámaras de países como Austria o Alemania son cámaras de naturaleza regional, de otra, derivada de una sorprendente petición del representante británico en la Convención Peter Hain, los Parlamentos nacionales tienen permiso para incluir a sus homólogos regionales en el mecanismo³². Además, el

³² Se prevé que los parlamentos nacionales puedan consultar a los parlamentos regionales antes de emitir su dictamen, algo que quizá no tenga mucho sentido, y que se trata de una mera indicación recordatoria puesto que parece más que obvio, que los parlamentos nacionales puedan contactar y consultar con quienes consideren pertinente, para emitir un dictamen del que sólo ellos serán responsables.

desarrollo del principio de subsidiariedad prevé también que la Comisión tenga en cuenta la dimensión local, bajo la obligación de consultar extensamente antes de efectuar sus iniciativas legislativas.

En relación a la continuidad del CDR como fórmula de participación regional, el órgano comunitario, en lo que supuso uno de los mayores avances de aquel proyecto de Constitución Europea en materia regional, obtiene la legitimación activa para acudir al Tribunal de Justicia de la UE en los casos en los que entienda que no se ha respetado el principio de subsidiariedad o en aquellos en los que no fue consultado y entienda que debería haberlo sido.

A pesar de los avances descritos, muchas de las demandas regionales en la Convención fueron desestimadas. Entre ellas, podemos destacar aquellas en relación al CDR, que mantiene su heterogénea composición y que no ha sido ascendido al grado de institución. Además se desestimó que las REG-LEG tuvieran reconocimiento legal específico dentro de la UE diferenciado al del resto de las regiones sin capacidades legislativas o al de las entidades locales; o que pudieran obtener legitimación activa particular para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE. Tampoco cambia mucho respecto a la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE con respecto a lo dispuesto en Maastricht. Incluso resulta más restrictiva la unidad de representación y de voto, con objeto de evitar aquellos votos que tengan como objetivo dirimir disputas internas en Bruselas. Las regiones pueden incluirse en la delegación estatal ante el Consejo de Ministros, incluso asumiendo su dirección, siempre y cuando se nombre un único representante de rango ministerial que se encuentre facultado para comprometer al estado y votar en el Consejo. Es conveniente recordar que, tanto en este supuesto como en los dos anteriores, el proyecto de Constitución lo que ofrecía era un marco potencial de actuación, que sólo puede cumplimentarse en base a la decisión interna de cada Estado, que actuará según sus propias prácticas y reglas constitucionales.

Tampoco fueron tenidas en cuenta otras iniciativas regionales más ambiciosas y originales. Así, fueron desestimadas propuestas como las procedentes de la región belga de Flandes de dividir los votos en el Consejo entre los Gobiernos nacionales y regionales (Lenaerts, 2003), o la escocesa de establecer un Consejo de Asuntos Regionales en el que solamente participasen ministros regionales (Parlamento de Escocia, 2002).

A modo de balance sobre la dimensión regional en la actual UE debemos apuntar las siguientes reflexiones:

Aunque en muchas ocasiones no se mencione en el debate político, el tema de las aspiraciones de las regiones con capacidad legislativa no es ni mucho menos una cuestión baladí o inocente ya que aquellas atribuciones o capacidades que las regiones demandan tienen dueño, por lo general los estados miembros o la propia UE. Por ello, conceder a las REG-LEG una serie de capacidades, que muy probablemente merezcan, supone despojar, por lo general, a los estados de las mismas.

Atendiendo a la teoría económica del juego de suma cero, esta problemática suscita un tira y afloja entre estados y las REG-LEG, ya que las dosis de poder que ganan unas son las que pierden los otros. Dentro del organigrama estructural de la UE, las regiones han contemplado las fases de preparación de los distintos tratados constitutivos celebrados, como el momento oportuno para arañar a los estados algunas competencias y atribuciones. Por su parte, los estados han tenido muy presente la necesidad de realizar pequeñas concesiones, más importantes en cuanto a las formas que al contenido, que pudieran servir para ir contentando temporalmente las demandas regionales, dentro del mayor o menor conven-

cimiento de las bondades de los procesos de regionalización, como mecanismos de acercamiento de las decisiones de los poderes públicos a sus destinatarios con el objetivo de maximizar su eficacia.

Por tanto, no es posible obviar estas realidades a la hora de hacer o escuchar distintos balances acerca de la satisfacción de las demandas de las REG-LEG en el texto constitucional. Sobre todo, si tenemos en cuenta como se ha apuntado, que desde su nacimiento, la UE se configuró como un sistema de estados en el que las distintas realidades regionales se hicieron visibles con posterioridad. Un sistema de estados, y no de regiones que viene funcionando con mayor o menor eficacia durante casi ya medio siglo, y que los mismos Estados miembros no están dispuestos a que se desvirtúe por los distintos anhelos regionalistas.

Por ello, en unos casos para evitar traspasar el poder decisorio desde los estados a las regiones, y en otros, como en el último de ellos, para evitar la quiebra de los pilares fundamentales de la Unión, la UE, respondiendo a los intereses de sus Estados miembros, ha limitado la satisfacción de las demandas regionales (Tuñón, 2005, pp. 108-110).

La literatura regionalista, más proclive a las demandas de las REG-LEG, en ocasiones reviste los pequeños fracasos de las aspiraciones regionales como las piedras en el camino que debe encontrar todo largo proceso³³, o las Conferencias de Presidentes de las REG-LEG y las Conferencias de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea, dicen estar contentas con el resultado del texto constitucional, cuando realmente sólo una pequeña parte de sus aspiraciones se han visto colmadas. Eso por no hablar del mismo CDR, un órgano consultivo de la UE cuando menos contradictorio, ya que nace del seno de la propia UE pero sostiene reivindicaciones regionales, desde las regiones al corazón comunitario. Eso sí, con motivo de la heterogénea naturaleza de sus miembros, no debe mantener reivindicaciones demasiado avanzadas puesto que las REG-LEG se han desmarcado en numerosas ocasiones y han propuesto sus propios foros reivindicativos.

A pesar de estas muestras de optimismo esgrimidas desde las instancias «oficiales» de representación de las regiones, la literatura regionalista no concebía el proyecto de Constitución Europea, ni por tanto el Tratado de Reforma de Lisboa de 2007, como el techo respecto a la satisfacción de las reivindicaciones de las REG-LEG. Coincidimos con la mayoría de los académicos en que el Proyecto de Constitución y su continuidad posterior en el Tratado de Lisboa suponen sólo un leve avance en materia regional que, en ningún caso satisfacía la totalidad de las demandas de este tipo de entidades sub-estatales.

Así, para Lynch (2004, p.175), no constituyó ninguna sorpresa el hecho de que las regiones no hayan visto satisfechas la mayor parte de sus aspiraciones en aquel proyecto. Y es que, la influencia de los gobiernos regionales en la UE ha sido moderada a pesar de sus numerosos intentos de movilización desde la reforma de los fondos estructurales en 1988. Además, a su juicio, el limitado impacto del CDR y de las REG-LEG en las concesiones obtenidas en el texto constitucional, debiera suponer una llamada de atención a los defensores de

³³ En este sentido Castro Ruano y Ugalde (2004, p.44) explican que «la incorporación de los Gobiernos no centrales al proceso político comunitario es una realidad al margen de frustraciones coyunturales originadas por la no toma en consideración de reivindicaciones regionales en sucesivas reformas o paralizaciones y bloqueos momentáneos de la evolución hacia la mayor toma en consideración del hecho regional en la UE».

la diversidad de niveles de gobierno, como un indicativo de la debilidad regional en relación a otros actores de la UE. Aún así considera que existen notables avances desde Maastricht, en tanto en cuanto a la aparición de las REG-LEG como actores esenciales y primordiales de las renovadas estrategias del *Tercer Nivel*. Primero las REG-LEG utilizaron la Convención para hacer despegar al *Nivel Regional* y dominar la participación del CDR en la misma Convención. Luego el efecto combinado entre el CDR y las REG-LEG supuso un gran avance en la cuestión del *lobbying* regional en relación a la situación de Maastricht por medio de la organización de un *status* especial de las REG-LEG en la UE, como punta del *iceberg* de las aspiraciones de la vanguardia regional.

Otros autores entienden que, con la Constitución europea, el debate sobre la presencia de las regiones en la UE se ha resuelto con el ofrecimiento de un marco de opciones para que las regiones puedan jugar un papel limitado, aunque su forma e intensidad se decida en el interior de cada Estado. Para Albertí (2004, p.477), esta solución para la cuestión regional en la UE, presenta dos carencias esenciales: el carácter limitado del papel que pueden jugar las regiones, que suele excluir la posibilidad de una presencia individual, y por otra parte el hecho de no encontrar un fundamento claro y directo en el propio funcionamiento de la Unión.

Y es que las regiones son componentes constitucionales indispensables para ciertos estados, por lo que la UE no puede construirse enfrentándose a las mismas, ni tampoco, de espaldas a ellas, ignorando su existencia como parte fundamental de algunos estados. A día de hoy, la participación interna es y debe seguir siendo en un futuro, de vital trascendencia para canalizar la presencia de las regiones en la UE. Por ello, fortalecer los mecanismos que permiten la participación regional en las actuaciones exteriores de los estados, es esencial para el mantenimiento y la protección de los intereses regionales en el ámbito comunitario (Tuñón, 2005, p.118).

Greenwood (2003, p.251) niega el nacimiento de ninguna «Europa de las regiones» a escala comunitaria ya que los intereses regionales no son una de las prioridades de desarrollo por parte de la Unión. Y una buena parte de razón lleva, porque como sostiene Caciagli, en la Convención se enfrentaban dos posturas. La que abogaba por una confederación de estados libres, soberanos e independientes en Europa, es decir la UE más intergubernamental representada hasta ahora (y parece que en el futuro también) por el Consejo de Ministros. Y la que resultó perdedora, la que abogaba por la verdadera Europa federal, por un «súperestado» europeo, en el que las regiones podrían resurgir y desarrollar sus capacidades frente a la burocratización y al centralismo (Caciagli, 2006, p.225).

En definitiva, parece claro que la activación regional, tanto la individual efectuada por cada una de las regiones, como la colectiva en el seno de diversas asociaciones regionales (preferentemente el grupo de REG-LEG) o a través del CDR, ha tenido en el marco de la Convención, del proyecto constitucional y del Tratado de Reforma un éxito limitado, y que sin duda no ha podido alcanzar todos sus objetivos. Ello no significa que la cuestión regional vaya a sufrir necesariamente una gran desmovilización tal y como ocurrió después de Maastricht. Por el contrario, la Convención ha estimulado la toma de conciencia de la cuestión regional tanto en las políticas como en la política europea (Loughlin, 2005, p.169).

En la actualidad resulta inconcebible hablar de la *gobernanza* europea sin hacer referencia a su dimensión de múltiples niveles de poder. La UE, sus estados y sus entidades sub-estatales necesitan interactuar conjuntamente para avanzar y progresar. Por eso, «hablar de la Europa de los estados enfrentada a la Europa de las regiones o pueblos, o es una retórica fatua e irreflexiva, o esconde el propósito deliberado de querer sustituir a los estados por las

regiones en un movimiento disgregador y contradictorio con la esencia misma del proceso de integración de los pueblos» (Mangas y Liñán, 2002, p.532).

III. MECANISMOS DE ACTIVACIÓN REGIONAL

Desde inicios de la década de los noventa, y en particular tras el Tratado de Maastricht, el sistema político europeo ha adoptado el denominado modelo de la *multilevel governance*, caracterizado por el ejercicio de poderes a tres niveles distintos de gobierno, el *supra-estatal*, el estatal y el sub-estatal. El nuevo sistema de *gobernanza* europea ha permitido la apertura del proceso decisional europeo a nuevos actores públicos como las regiones y los entes locales y privados. Aunque es indiscutible que los estados nacionales europeos continúan disfrutando de una verdadera primacía dentro del actual contexto europeo, y que aún estamos lejos de aquel comentado eslogan de la «Europa de las Regiones», no es menos cierto que la «Europa con las Regiones», viene determinando a las entidades sub-estatales como un nivel de gobierno, que a pesar de su falta de homogeneidad, es determinante tanto en la fase ascendente como en la descendente de las políticas comunitarias, además de constituir un sistema de representación territorial, cada vez mejor articulado.

No se trata de una cuestión baladí puesto que durante la última década ha suscitado un interesante debate entre los teóricos de la integración europea. De una parte, aquellos que sostienen un modelo basado en la centralidad del Estado y que inciden en la dependencia de la activación regional de las posibilidades conferidas por los gobiernos nacionales, a los que atribuyen la supremacía para vehicular los intereses territoriales ante los foros de decisión de la UE. De otra parte, los que entienden la actividad de proyección externa de los gobiernos subnacionales como un instrumento para desafiar al poder estatal y favorecer asimismo una mayor autoridad de las instituciones comunitarias en la toma de decisiones.

Sin pretender tomar partido por unos o por otros, es innegable el incremento de oportunidades de participación de las regiones europeas en el proceso decisional de la UE durante las últimas dos décadas. Y es que los canales de acceso, tanto formales como informales, a través de los cuales las entidades sub-estatales europeas pueden hacer llegar sus reivindicaciones a Bruselas se han incrementado notablemente desde finales de los ochenta. Desde aquellas primitivas experiencias de cooperación transfronteriza desarrollada en la década de los setenta, se ha pasado en la actualidad a una multiplicidad de fórmulas de movilización de las que participan en mayor o menor medida la práctica totalidad de regiones europeas (Profeti, 2006, pp.289-290).

Estas fórmulas han sido categorizadas de distinta manera por los estudiosos. Así, se ha hablado de canales de activación unitarios (utilizados de manera individual por cada una de las regiones), o colectivos (en los casos en los que las regiones se han coaligado para activarse de manera conjunta) (Hooghe, 1995; Smets, 1998; Profeti, 2006). También se han clasificado estos mecanismos en canales institucionales (los promovidos por los tratados comunitarios o por las legislaciones nacionales que posibilitan la representación a las regiones en cuanto a instituciones políticas), y canales de política pública (los promovidos dentro del desarrollo de una concreta política pública comunitaria y se circunscriben solamente a su ámbito) (Brunazzo, 2005, pp.26-27).

Considerando muy válidas las anteriores clasificaciones, nuestra metodología de trabajo nos hace entender más interesante la distinción entre canales o mecanismos de activación directos y aquellos indirectos o mediados. A pesar de que la realidad del proceso de integra-

ción europeo haga que no en todos los casos la distinción sea cristalina, cuando hablamos de mecanismos de movilización directos nos referimos a los canales de activación que ponen en contacto de forma inmediata a las regiones europeas con las instituciones comunitarias. Por el contrario, entendemos por mecanismos indirectos, los canales que prevén que esa relación trascurra a través de los gobiernos nacionales.

En función de la anterior clasificación entendemos (y constituirán además las variables dependientes de nuestra investigación), que actualmente existen preferentemente cinco mecanismos de movilización directos y uno indirecto. Entre los directos incluimos la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE, aquella que efectúan las entidades sub-estatales en los comités de la Comisión Europea, la disposición de la oficina de representación regional en Bruselas, la participación en el seno del Comité de las Regiones, así como la involucración en diferentes asociaciones interregionales. Por su parte el mecanismo indirecto consiste en la participación regional en los instrumentos de concertación internos de la voluntad estatal a defender ante las instituciones comunitarias y preferentemente en el Consejo de Ministros de la UE.

Por ello, completamos la acertada definición de Stefania Profeti (2006, p.287) acerca del concepto de la movilización sub-estatal: «toda esa serie de actividades y de iniciativas que las regiones desempeñan para crear contactos directos con las instituciones comunitarias y con las autoridades sub-estatales de otros países con el fin de promover los intereses del propio territorio y de influir en las decisiones, que en mayor o menor medida les afectan»; haciendo también mención a los contactos que se producen a escala estatal para conformar la voluntad nacional europea que el Gobierno central traslada posteriormente a las instituciones europeas.

1. El Consejo de Ministros de la UE

El Consejo de Ministros de la Unión Europea viene siendo por excelencia el foro decisorial comunitario, si bien la institucionalización de la formación del Consejo Europeo, formada por los jefes de Estado y Gobierno, le ha quitado el monopolio de la representación de los intereses estatales en el seno de la Unión. A pesar de ello, el Consejo de Ministros es asimismo la única institución europea cuya definición jurídica contenida en los Tratados posibilita la presencia de representantes sub-estatales, aunque la misma deba circunscribirse a la defensa de los intereses de todo el Estado³⁴.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht tan sólo los miembros de los gobiernos nacionales podían formar parte de los Consejos de Ministros de la UE. Sin embargo, con el entonces artículo 146 CEE, se pasó a admitir que el Consejo de Ministros estuviese formado por «un representante de cada uno de los estados miembros a nivel ministerial, habilitado para desarrollar el gobierno de dicho estado miembro». Esta novedad dentro del marco legal comunitario, adoptada a iniciativa belga y patrocinada por la movilización de los *länder* alemanes que anhelaban su posible participación directa en el Consejo de Ministros, hizo posible la inclusión, desde noviembre de 1993, de representantes de las regiones en las deli-

³⁴ A pesar de que el Comité de las Regiones también permite la participación de las entidades sub-estatales, se trata de un órgano sin rango de institución dentro del seno de la UE.

beraciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre que acreditasen su rango ministerial. Por tanto, dentro del marco legal europeo, la hipotética participación directa de representantes regionales en las deliberaciones del Consejo de Ministros de la UE, siempre en representación del conjunto de su propio Estado, es factible desde finales de 1993. Es necesario reseñar que la participación de ministros regionales es tan sólo una posibilidad y no una exigencia, por lo que no se obliga a la utilización de una representación regional sino que sólo se facilita, reservándose a los estados la decisión tanto de aprovechar tal posibilidad, como la manera de hacerlo.

De hecho, esta posibilidad del Tratado ha terminado por ser aplicada principalmente en aquellos países en los que existen «representantes de nivel ministerial» a escala regional, es decir en los estados federales de Alemania, Austria y Bélgica. Asimismo, ha sido posible también en los casos del RU, Portugal (sólo puntualmente en los supuestos de Azores y Madeira), y también desde diciembre de 2004 en el supuesto del profusamente regionalizado estado español³⁵. La diferencia sustancial entre los supuestos de los países federales de Austria, Bélgica y Alemania con respecto a los de los demás países cuyas entidades sub-estatales han participado en el Consejo de Ministros, radica en que mientras que en el caso de los primeros esa participación es un derecho constitucionalmente establecido que el Gobierno central no puede obviar ni limitar, en los demás supuestos es una posibilidad que se rige por el régimen de la invitación de los Gobiernos Centrales a sus entidades sub-estatales, y que como toda invitación puede formularse o no, e incluso una vez formulada cabría la posibilidad de retirarla, algo legalmente imposible en el caso de los primeros (Jeffery, ESC-8).

En todo caso, el mandato de los representantes regionales en el Consejo está vinculado a «la defensa exclusiva del interés nacional, incluso en los momentos en los que este último fuese contrario al de los intereses de los territorios que representan» (Brunazzo, 2004, p.631); algo que según el ex-presidente de la Comunidad Autónoma Canaria, Fernando Fernández (CAN-10), sólo es posible en aquellos países en los que «ningún partido ni territorio duden del principio de lealtad constitucional, ya que en la medida en que dicho principio se debilita, la posible participación regional en la UE se complicará».

Aunque el Consejo de Ministros de la UE es un órgano unitario, por la cantidad de distintas políticas comunitarias tratadas se viene articulando funcionalmente en consejos sectoriales, cuya composición difiere en función de las áreas temáticas. Es por ello que corresponde a los mismos Estados, escoger en función de las materias a discutir a los representantes sub-estatales capacitados para participar. Pero no sólo eso, sino que también depende de la elección jurídico-política de cada uno de los estados miembros la decisión sobre el papel, el rol y la medida en la que se consiente a los representantes regionales participar en las sesiones

³⁵ En España la fórmula fue rechazada por los sucesivos Gobiernos centrales hasta que, en 2004, el nuevo Ejecutivo socialista dispuso los medios oportunos para la implementación de la posibilidad. Concretamente en la reunión de la CARCE de 9 de diciembre de 2004 se acordó la incorporación a la delegación española en las reuniones de las formaciones de: empleo, política social, sanidad y consumo; agricultura y pesca; medio ambiente; y educación, juventud y cultura; de un miembro con rango de consejero de un Gobierno autonómico, para representar a las CC.AA en los asuntos que incidiesen en sus competencias. Como representante de pleno derecho de la delegación española defiende el interés conjunto de las CC.AA y su elección se efectúa siguiendo un sistema rotatorio.

del Consejo. Sobre esta elección, el Tratado no hace a los estados ninguna sugerencia a que tengan en cuenta su propia articulación territorial.

Como la existencia de una colectividad de personas que pueden representar al Estado en el Consejo, posibilita la participación regional más allá de la figura del jefe de la Delegación, la práctica de los Estados ha dado lugar a tres tipos de situación ³⁶:

— El Gobierno Central está constitucionalmente obligado a designar a un ministro regional como jefe de la delegación al tratarse asuntos que internamente sean de competencia regional. Ese ministro dirige las negociaciones con el resto de los representantes europeos, expone la posición del Estado al que pertenece y emite los votos que le correspondan al mismo. Este tipo de sistema se viene utilizando en Alemania y en una modalidad particularmente compleja en Bélgica, tal y como se analiza en el capítulo valón de este trabajo de investigación.

— Existe un acuerdo interno por el cual los ministros regionales pueden, en los casos en los que así se decida y con autorización expresa del Gobierno central, actuar como jefes de la delegación nacional. Éste es el caso de Austria e Italia.

— El Gobierno central puede acompañarse de ministros regionales que participen en las negociaciones bajo la dirección del representante nacional. Pueden hablar en la sala del Consejo de Ministros en los casos en los que el jefe de la delegación les autorice, pero no pueden emitir el voto nacional. Se trata del caso del RU (en los supuestos escocés, galés y norirlandés), de Portugal (para Azores y Madeira), y de España.

A pesar de lo que pudiera parecer a priori, la influencia particular y el papel que un representante regional tiene en la delegación nacional de la que forma parte es inversamente proporcional a las funciones que desempeña. Y es que cuanto más protagonismo tenga (jefe de la delegación u otros cargos relevantes) su perfil «nacional» será más acentuado, mientras que el mismo podrá ser marcadamente mucho más «regional» en los casos en los que sus funciones sean meramente de observación y asesoramiento (Domínguez García, 2005, p.286).

Más allá de la modalidad de participación regional en las reuniones de los distintos Consejos de Ministros formales, dentro del marco de esta misma institución, los representantes regionales participan también tanto en las representaciones permanentes de cada uno de los Estados miembros ante la UE, como en los Grupos de Trabajo y en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) del Consejo de Ministros ³⁷.

Las posibilidades de participación regionales en el Consejo de Ministros de la UE han sido objeto de distintas valoraciones tanto académicas como políticas. Y es que si bien es innegable el valor simbólico de la participación regional directa en el Consejo de Ministros de la UE (sobre todo en el caso de las regiones europeas con conciencia de nación), también es cierto que esa participación directa no implica automáticamente un incremento de la influencia regional sobre las decisiones europeas. El motivo deriva de que ninguno de los modelos nacionales arbitrados contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas participaciones deben realizarse

³⁶ A la hora de describir el grado de involucración regional en el Consejo de Ministros de la UE tomamos como referencia la clasificación efectuada por Domínguez García (2005, pp. 278-281).

³⁷ Para profundizar sobre ambas posibilidades puede asimismo consultarse: Domínguez García, 2005, pp. 282-285.

bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión, siguiendo un más o menos complejo sistema de rotación entre las mismas, y desarrollando lealmente las directrices marcadas por los diferentes modelos de conformación de las posiciones europeas de cada uno de los Estados. Por ello, algunos académicos como Charlie Jeffery (ESC-8) restan importancia al hecho de sentarse en la silla del Consejo de Ministros y se la suman al grado de participación regional en la conformación de la posición europea nacional.

2. La Comisión Europea

Gran parte del interés de las regiones por las cuestiones europeas surgió a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta como consecuencia de la reformulación de la política regional europea que lideró la Comisión europea. Las entidades sub-estatales europeas pronto entendieron que estar cerca de la institución comunitaria para conocer de primera mano los proyectos y las iniciativas legislativas europeas era una herramienta indispensable para influir en el proceso decisional europeo.

La hipotética participación de las entidades sub-estatales europeas en los comités de la Comisión Europea no aparece recogida en los textos constitutivos de derecho primario europeo, tal y como sí que sucede en el supuesto de las posibilidades de participación que ya preveía el Tratado de Maastricht para las reuniones del Consejo de Ministros de la UE. Y en el marco del actual proceso decisional europeo, en el que la Comisión Europea (CE) adquiere progresivamente mayores cuotas de poder, no es precisamente una cuestión sin importancia, estar o no estar en o junto a la CE para poder influir en el proceso decisional europeo. Y es que la CE ya no es sólo una institución europea cuya acción se limite al ámbito de las funciones ejecutivas consistentes en la adopción de las medidas oportunas dirigidas a la implantación de las políticas y de la legislación comunitaria, sino que actualmente resulta decisiva su participación en los albores del proceso legislativo: «las entidades sub-nacionales deben intentar influir a la CE al inicio del proceso legislativo, porque después les resultará mucho más complicado tener incidencia en el mismo» (Jeffery, ESC-8).

En los últimos años la CE se ha convertido en un actor central del proceso de europeización, y ha permitido a las entidades subnacionales europeas desarrollar conexiones verticales que les hacen posible incluso, y según la política en cuestión, puentear el paso intermedio estatal. Si bien es cierto que las autoridades sub-nacionales se han visto inmersas en el proceso decisional comunitario a iniciativa propia, no es menos cierto, que la misma CE ha facilitado y apoyado la posibilidad de la mencionada participación.

Para las decisivas tareas del inicio del proceso legislativo comunitario (fase ascendente), así como para la de la aplicación y ejecución de la mencionada legislación comunitaria en cada uno de los estados miembros de la UE (fase descendente), la CE ha dispuesto el sistema de la *Comitología*, es decir de la creación de comités *ad-hoc* para el desarrollo, la legislación y la aplicación de las regulaciones oportunas en los más diversos sectores, consintiendo la participación en defensa de sus intereses, de representantes externos a la CE. Los comités pueden tener diversos mandatos (consultivos, de gestión-ejecución, o de reglamentación), pero también muy diferentes posibilidades de asesorar o condicionar a la institución comunitaria.

Los comités son siempre presididos por representantes de la CE, pero, a su vez, están compuestos por delegados de los estados miembros, que pueden ser funcionarios de las autoridades

des centrales u otra clase de expertos, incluidos también los regionales. La UE es completamente «ciega» al origen de los representantes elegidos por cada país, puesto que la designación es una cuestión exclusivamente interna de los Estados miembros (Domínguez García 2005, pp. 295-296). Así, mientras que países federales como Alemania o Bélgica envían frecuentemente funcionarios regionales en las materias de competencia sub-estatal; España sólo permite que la participación de funcionarios de las CC.AA se produzca en los Comités de gestión o ejecutivos en las materias de energía, medio ambiente, desarrollo rural, sanidad o redes transeuropeas, entre otros; pero no en aquellos que asesoran a la CE y pueden influir en sus iniciativas legislativas³⁸. Y la falta de homogeneidad en este sentido entre las prácticas de los distintos Estados miembros se debe a que el carácter de la representación de los funcionarios regionales es idéntico, al de la participación en los Grupos de trabajo del Consejo de Ministros, en el que los Estados tienen la última palabra, con lo que, por lo general, la participación regional se limita y se delimita también por medio del sistema de la invitación.

Más allá de las posibilidades de interacción entre las regiones y la CE en la fase descendente o de implementación de las políticas comunitarias que constituyen otra dimensión que no es objeto específico de esta investigación, las ofertas de participación en la fase ascendente de la legislación comunitaria que los comités de la CE ofrecen a los representantes regionales no son ni mucho menos escasas. El motivo reside en que en la fase ascendente inicial del proceso legislativo, la CE tiene necesidad de contar con datos, estudios y análisis en todos los campos de competencia comunitaria para los que carece muchas veces de personal y presupuesto disponible. Es entonces, cuando los estados miembros, pero también las entidades sub-nacionales que componen los mismos, se muestran totalmente dispuestos a colaborar con los tres centenares de comités dispuestos por la CE, con la intención de que sus perspectivas e intereses se vean reflejados en el proceso decisional.

La participación en los comités de la CE y la interacción con la institución europea conllevan el desarrollo de una serie de tareas por parte de los funcionarios o asesores de las entidades sub-estatales. Éstos, de una manera más o menos evidente en función de las condiciones y de la formalidad de los encuentros, representan y defienden los intereses de la Región o de la Comunidad a la que representan. Además, se anticipan a la redacción de los proyectos legislativos y siguen los trabajos de elaboración de los mismos. También comparten, intercambian y transfieren información útil con la CE sobre aquellos aspectos que la institución comunitaria precisa conocer, y analizan los borradores de los proyectos de regulación y de los programas comunitarios en tramitación.

Sin embargo, tampoco es conveniente sobredimensionar la influencia que pueden ejercer las regiones europeas a través de la *Comitología*, ya que es igualmente cierto que tanto los comités de gestión, como los de reglamentación y los consultivos, pueden influir en las disposiciones legales de una manera tan sólo indirecta y limitada, induciendo a la CE a adoptar su punto de vista en función de la propuesta planteada.

Una de las características más importantes de la participación regional en los comités de la CE, es su alto grado de informalidad. La escasa institucionalización del mecanismo ha

³⁸ Esta práctica es valorada por algunos académicos como Ugalde (2005, p.335) como de cierto «interés técnico pero de escaso peso político».

provocado que apenas sea objeto de estudios a escala europea, que la doctrina se refiera en escasas ocasiones al mismo, y que muchos de los agentes sociales entrevistados apenas sean capaces de aportar unas mínimas referencias sobre el mismo.

Como consecuencia de esa falta de formalidad, el mecanismo presenta dos fachadas diferentes: la de la participación en los Comités, y la aún más informal que se desarrolla a través de los contactos directos entre los funcionarios de la CE y los de las entidades sub-estatales. Y son dos vertientes que se retroalimentan pues una no podría subsistir sin la otra ya que como sugiere el delegado de la Región Valona en la Representación Permanente belga, «al acudir a los grupos de trabajo de la CE conocemos a sus miembros y hacemos contactos con sus servicios, por lo que ya no necesitamos llamar a la puerta» (Delaval, VAL-3).

3. Las oficinas de representación regional en Bruselas

La tercera de las variables dependientes o mecanismos de movilización con respecto a las instituciones comunitarias de las regiones europeas consiste en el establecimiento de oficinas de representación en Bruselas. La historia de éstas se corresponde mayormente con la de la activación regional a escala europea, y no tanto porque el establecimiento de sedes regionales en la capital europea agote el fenómeno de la activación, sino porque es uno de los mejores indicadores del mismo. Y es que la decisión regional de hacerse escuchar directamente en las instituciones europeas a través de sus oficinas de representación en Bruselas a mitad de la década de los ochenta coincidió con un periodo de grandes cambios en la UE, derivados del Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, la reforma de los fondos estructurales o la creación del Comité de las Regiones (Bolgherini, 2003, p.192).

Al contrario de lo que sucedía con la interacción regional con la Comisión Europea, existe una copiosa literatura académica disponible acerca del establecimiento de oficinas regionales de representación regionales en Bruselas como mecanismo de activación sub-estatal, ya sea bajo la perspectiva de la *gobernanza* a múltiples niveles como desde la de las meras prácticas de *lobbying*³⁹. En la mayoría de estos trabajos se asume a escala general europea que la proliferación de oficinas regionales confirma el modelo de *gobernanza* a múltiples niveles de la UE y el interés sub-estatal por influir sobre las instituciones europeas. La literatura entiende que las primeras fórmulas de presencia regional en Bruselas fueron fruto de la necesidad de acceder a las fuentes de financiación comunitarias de una parte, y de otra al deseo de acceder a las informaciones y a los debates sobre las políticas europeas, sobre todo en aquellas materias de competencia regional en las que la legislación comunitaria pasaba a ser vinculante

Asimismo, Marks, Nielsen, Ray y Salk (1996) aplicaron la tradición americana sobre los estudios de representación de los intereses territoriales al fenómeno de las oficinas de representación bajo las hipótesis del *resource-push* y del *resource pull*. Ambas toman la variable de control socioeconómica en sentido opuesto. Mientras que la primera entiende que las regiones de mayores recursos económicos tienen más posibilidades de activarse y de crear sus

³⁹ En relación a esa literatura pueden consultarse para profundizar: Badiello, 2000; Bolgherini, 2003; Brunazzo, 2005; Caciagli, 2006; Dandoy y Massart, 2005; Dominichelli, 2003; Fargion, Morlino y Profeti, 2006; Jeffery, 1996b; John, 1994; Marks, Nielsen, Ray y Salk, 1996.

oficinas de representación en Bruselas; la segunda, a la inversa, entiende que las regiones más desfavorecidas económicamente tienen más incentivos para disponer de oficinas de representación con el objetivo de acceder a los fondos comunitarios ⁴⁰. Incluso otras investigaciones han ligado factores institucionales como la extensión de las competencias regionales o la autonomía política como factor decisivo para la defensa de los intereses regionales a través de las oficinas de representación ⁴¹.

Para encontrar el primer precedente de oficina de representación territorial en Bruselas debemos remontarnos a 1984, momento en el que no una región, sino el ayuntamiento de la ciudad inglesa de Birmingham estableció su sede en la capital europea. Desde entonces se ha sucedido el establecimiento de multitud de representaciones paradiplomáticas de diferentes entidades territoriales europeas. De esta manera, durante la segunda mitad de la década de los ochenta llegaron a Bruselas las representaciones de los *länder* alemanes, de las *communities* británicas, de las regiones francesas, y de las Comunidades Autónomas (CC.AA) españolas (Caciagli, 2006, p.88). Pero la explosión del fenómeno acaeció entre 1993 y 1995, al pasarse de 54 a 140 oficinas abiertas. Desde entonces la cifra ha ido incrementando progresivamente, pasando según los distintos estudios por más de un centenar y medio de oficinas en funcionamiento en 2002 (Marks, Haesly y Mbaye, 2002), 230 a finales de 2004 (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.293), o a las 250 oficinas de representación ya fuesen oficiales o no oficiales, que funcionarios del Gobierno de Escocia radicados en Bruselas, reconocían que a final de 2006 funcionaban en Bruselas (Aron, ESC-1; y Fox, ESC-6). Y es que el desarrollo de un fenómeno mimético de difusión ha llevado a la práctica totalidad de las regiones de los Estados miembros (salvo en el caso de Portugal), a establecer su propia antena en Bruselas.

Las diferentes representaciones regionales establecidas en Bruselas se autodenominan de variadas maneras, en función de los diferentes modelos institucionales de cada país, como: representaciones, delegaciones, antenas, u oficinas de conexión, entre otros (Caciagli, 2006, p.89). Esta variedad terminológica responde a la enorme variedad de las propias oficinas, desde la perspectiva formal, funcional, estructural y organizativa (Bolgherini, 2003, p.192).

De hecho y como regla general, los países federales como Austria o Alemania, o aquellos caracterizados por un fuerte regionalismo como España, han instituido oficinas «con un preciso rol político institucional, que persiguen objetivos bien definidos y que están formados por funcionarios públicos con experiencia internacional» ⁴². Mientras que las oficinas territoriales de estados centralizados como Francia, Holanda, Suecia o Dinamarca gozan, por el contrario, de dimensiones mucho más reducidas y a menudo son expresión de intereses territoriales múltiples y sub-regionales (Badiello, 2000, p.96).

En cuanto al modelo y a la estructura, las oficinas presentes en Bruselas se diferencian enormemente. De una parte están las representaciones institucionales, que son las sedes oficiales regionales destacadas en la capital europea, y de otra las representaciones no

⁴⁰ Estudios posteriores como el de Bolgherini (2003) han refutado ambas hipótesis.

⁴¹ Coinciden en este sentido: Marks, Nielsen, Ray y Salk, 1996; Badiello, 2000; y Bolgherini, 2003.

⁴² Coincidimos con las apreciaciones de Badiello (2000), aunque creemos conveniente mencionar que no sucede lo mismo con el que es probablemente el país más federalizado de Europa, Bélgica, tal y como analizaremos en el capítulo valón de la presente investigación.

institucionales, en los casos en los que los gobiernos regionales se apoyan en sedes de representación, agencias regionales o cámaras de comercio en función de distintos acuerdos. Además, las oficinas pueden ser simples cuando representan a una única región, o compuestas, en los casos en los que para abaratar costes o por cuestión de prioridades políticas comunes, dos o más regiones europeas deciden compartir sede. Entre estas últimas se distinguen las compuestas transnacionales formadas por regiones de distintos estados miembros, y las compuestas por regiones de un mismo país ⁴³.

Más allá de la forma, las oficinas de representación varían en cuanto a sus dimensiones, que van desde los quince o veinte (e incluso hasta treinta funcionarios en el caso de Baviera) miembros en el caso de las de los *länder* alemanes o de la CC.AA de Cataluña que forman verdaderas embajadas en miniatura (Brunazzo, 2005, pp.31-32), al extremo opuesto de oficinas de apenas uno o dos empleados como las de Molise (Italia), o Epiro (Grecia).

Con respecto a las tareas y funciones que desarrollan las representaciones regionales en Bruselas, podemos distinguir ⁴⁴:

— La función de red de contacto y conexión tanto con las instituciones comunitarias como con otras regiones europeas, a través de la creación de un complejo tejido de contactos y relaciones a través de canales sobre todo informales. En el caso de la relación con la UE, se trata de una cooperación de ida y vuelta o de doble sentido, ya que tanto las oficinas regionales se dirigen a los funcionarios de la UE como éstos recaban información de los representantes regionales, sobre todo al inicio del proceso de definición de las políticas europeas.

— La actividad informativa que se materializa en la investigación, recogida, análisis, selección y gestión de información comunitaria y de las otras regiones europeas sobre temáticas de competencia regional.

— La función de representación de los intereses regionales, que consiste en la presentación de estrategias, proyectos y posturas regionales a los diversos interlocutores de Bruselas; lo que conlleva la celebración de seminarios, manifestaciones culturales, o visitas de políticos regionales, entre otras actividades. Se trata de una actividad que implica un muy notable conocimiento de la organización de las instituciones y de los mecanismos comunitarios.

— La asistencia técnica para ayudar a la elaboración de los proyectos de las regiones, proporcionando a las sedes centrales los conocimientos necesarios para desarrollar los procedimientos y mecanismos necesarios para establecer relaciones con otras regiones europeas y participar en los programas comunitarios.

Con respecto a los interlocutores de las oficinas regionales, la más destacada de entre las instituciones comunitarias es la Comisión Europea, con la que las regiones europeas disfrutan de una relación privilegiada, por su tradicional apertura al diálogo con los distintos grupos de interés. A pesar de ello aunque en menor medida, también son interlocutores de

⁴³ Ejemplo del primero de los casos es el del Trentino Alto Adigio italiano y el Tirol austriaco, o el de Essex británico y la Picardía francesa. Por su parte, ejemplo del segundo de los casos es el de Centroitalia, que agrupa a Lazio, Toscana, Umbria, Abruzzo y Las Marcas.

⁴⁴ Para profundizar en las funciones de las oficinas de representación de las regiones europeas en Bruselas existe una extensa literatura entre la que podemos recomendar: Badiello, 2000; Caciagli, 2006; Dandoy y Massart, 2005; o Fargion, Morlino y Profeti, 2006.

las oficinas de representación en Bruselas, tanto el Parlamento Europeo como el Consejo de Ministros, entre las instituciones comunitarias, como el Comité de las Regiones, entre los órganos de la Unión ⁴⁵.

Dentro de esta enorme variedad acerca de prácticamente todas las dimensiones de las oficinas de representación derivada de la extensión de sus funciones y la intensidad de su trabajo, se confirma la creciente concienciación de los gobiernos regionales por desarrollar un modelo de paradiplomacia o de política exterior, por medio de la cual saltar el paso de sus respectivos gobiernos nacionales para intentar influir tanto sobre las instituciones comunitarias como sobre las demás regiones europeas (Caciagli, 2006, p.93).

4. El Comité de las Regiones

La creación del Comité de las Regiones (CDR) en 1994, siguiendo las directrices dispuestas para su institución en 1992 por el Tratado de Maastricht, supuso una novedad dentro del marco comunitario que proporcionó a las regiones y a los entes locales de los Estados miembros, lo que entonces se suponía que llegaría a ser un mecanismo a través del cual influir en el proceso decisonal europeo de manera directa y estructurada. De hecho, el CDR constituye la forma más elevada de reconocimiento de la realidad del progresivo involucramiento de las estructuras de gobierno sub-estatales en el proceso decisonal europeo. Y es que casi cuatro décadas más tarde del nacimiento de la UE, las regiones europeas conseguían disponer de un organismo representativo que les sirviese para hacer llegar directamente los intereses regionales a los centros de decisión europeos. La creación del CDR conllevó grandes intereses y expectativas, motivo por el que se ha convertido en objeto de numerosos estudios europeos ⁴⁶.

En el momento de su institución el CDR estaba formado por 222 miembros efectivos con mandato electivo nominados oficialmente por el Consejo de la UE a propuesta de los estados miembros y por periodos de cuatro años. Con las sucesivas adhesiones de nuevos estados miembros, las dimensiones del organismo han aumentado. Así, en mayo de 2004 aumentó hasta los 317 miembros provenientes de 25 estados y en representación de todos los niveles de gobierno inferiores al estatal, incluidos las regiones, las provincias, los condados, los municipios y los distritos. Y el primero de enero de 2007, el CDR sufrió su última ampliación, quedando su número de miembros establecido en 344 tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria.

Más allá de que la institución y la creación del órgano daten de 1992 y 1994, años antes, a mitad de la década de los ochenta, el Acta Única Europea ya había abierto la puerta a las reivindicaciones regionales más explícitas que incidían en la necesidad de integrar al menos desde la perspectiva económica, el nivel regional y local dentro de las políticas regionales, perspectiva que comenzó a cristalizar con la gran reforma de la política estructural de la UE de 1988. A partir de 1990 el proceso «era ya irreversible» (Bolgherini, 2003, p.90), como dos años más tarde confirmaría el Tratado de Maastricht.

⁴⁵ Para ampliar a este respecto consúltase: Badiello, 2000, pp. 105-109; y Dominichelli, 2003, pp.283-285.

⁴⁶ En relación a esa literatura pueden consultarse para profundizar: Bolgherini, 2003; Brunazzo, 2005; Caciagli, 2006; Dandoy y Massart, 2005; Castro Ruano, 2003; Dominichelli, 2003; Fargion, Morlino y Profeti, 2006; Lynch, 2004; Matoso, 2002; Pérez Tremps, 1998.

El hecho de que los acontecimientos político institucionales de la UE posteriores a aquel Tratado, como el Tratado de Ámsterdam de 1999, el Tratado de Niza de 2001, el proyecto de Constitución Europea de 2004, y finalmente el Tratado de Reforma de Lisboa de 2007, no hayan desarrollado ni atribuido capacidades significativas al CDR, ha provocado que muchas de las más importantes REG-LEG que lo integran se hayan desencantado enormemente con un mecanismo que no les ha otorgado todavía la influencia en el proceso decisional que creían que les reportaría, motivo por el cual algunas de ellas han decidido incidir sobre otros mecanismos que entienden más eficientes.

Estructuralmente el CDR está dirigido por el Gabinete de Presidencia del que forman parte el Presidente y los numerosos vicepresidentes. La estructura organizativa se articula por medio del Secretariado General y la Asamblea Plenaria (en la que participan todos los miembros y que adopta las opiniones, las resoluciones, el presupuesto, el reglamento y elige los cargos). Además, el CDR cuenta con una estructura administrativa propia formada por casi un centenar de funcionarios, junto al medio millar que comparte con el Comité Económico y Social, ubicado en el mismo edificio (De Micheli, 2006, p.333-334).

El CDR tiene como objetivo primordial la defensa del principio de subsidiariedad, motivo por el cual actualmente tiene dos funciones primordiales. De una parte, debe ser consultado por la CE, el Consejo de Ministros, y por el Parlamento Europeo, en relación a aquellas políticas comunitarias que supongan responsabilidades regionales (cohesión económica y social, redes europeas, sanidad, educación, juventud y cultura⁴⁷); de otra, tiene la posibilidad de presentar informes a iniciativa propia. Incluso, según las propuestas efectuadas en la Convención sobre el futuro de Europa, podría llegar a tener acceso directo al Tribunal de Justicia de la UE.

En el momento de su creación, el CDR pareció ser un acicate sobre todo para aquellos presidentes regionales alemanes, belgas, italianos y españoles que apostaban por un fuerte *Tercer Nivel* en Europa que representase a las regiones y a las naciones sin estado. Desde entonces se han completado tres mandatos (1994-1997), (1998-2001) y (2002-2005), y nos encontramos inmersos en el cuarto de ellos que se inició en 2006 y debería durar hasta 2009. Sin embargo, durante este tiempo el órgano europeo ha tenido un recorrido difícil y controvertido, ya que desde el inicio de sus actividades se ha encontrado con *handicaps* insalvables. Al no poseer una estructura adecuada ni disfrutar de recursos autónomos, no ha sido capaz de obtener una verdadera influencia dentro de la política europea, pero ni siquiera de aportar como prometía legitimidad democrática a la UE, o informar y potenciar la involucración de los ciudadanos comunitarios (Caciagli, 2006, p.118). El transcurso del tiempo ha revelado que los poderes del CDR son demasiado débiles, porque aunque debe ser consultado sus resoluciones no son vinculantes. Además, su composición es demasiado heterogénea ya que va desde REG-LEG con 18 millones de habitantes hasta pequeñas autoridades locales, e impide muchas de las veces encontrar posiciones comunes acerca del futuro de Europa (Keating, 2005a, pp.133-134).

A pesar de las diversas leves mejoras respecto al Comité de las Regiones que se han venido sucediendo con motivo de las sucesivas reformas comunitarias, aún en la actualidad pre-

⁴⁷ Como bien explica Caciagli (2006, p.118) el Tratado de Ámsterdam aumentó estas posibilidades a los campos del empleo, los asuntos sociales, el medio ambiente o la formación profesional.

senta a los ojos de la literatura más próxima a las tesis regionalistas una serie de graves carencias estructurales:

a) La falta de reconocimiento político al no otorgársele el rango de institución, ni siquiera en el Proyecto de Constitución Europea quedando marginado como un mero órgano consultivo, implica la imposibilidad del Comité de formalizar acuerdos interinstitucionales con las instituciones con las que trata, o adoptar medidas que aseguren el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

b) Respecto a su composición, desde un principio se criticó que su distribución se hiciera por Estados en lugar de atender a fenómenos más vinculados con el hecho regional como podría ser el grado de descentralización (Matoso, 2002, p.190). Además, las más poderosas regiones con capacidades legislativas europeas siempre se han mostrado disconformes con la heterogeneidad de los miembros que lo componen, de naturaleza tanto local como regional, a pesar del nombre de la institución. No cabe duda de que «las regiones hubieran preferido no compartir la representación de los órganos subestatales con los entes locales, e incluso, excluir a otras regiones de diferente nivel competencial o sin nivel competencial en los Estados no regionalizados» (Mangas y Liñán, 2002, pp.284-285), frente al criterio finalmente impuesto por los Estados. Por ello, algunos representantes regionales han pretendido que el CDR haga honor a su nombre e incluya solamente regiones y no entes locales, e incluso los provenientes de regiones con poderes legislativos han sugerido al menos, como ya vimos, diferenciar en distintas cámaras dentro del mismo CDR, entre aquellas regiones meramente administrativas y aquellas que gozan de capacidades legislativas. Sin embargo, es necesario reconocer que uno de los factores decisorios de la heterogeneidad del CDR tiene difícil solución, puesto que deriva de los muy diversos modelos de organización territorial de los distintos estados miembros de la UE, por lo que, la composición mixta del Comité es poco menos que una obligación (Matoso, 2002, p.190).

c) La falta todavía de competencias en materias habitualmente gestionadas por las regiones (investigación, industria o agricultura, entre otras) (Castro Ruano y Ugalde, 2004, p.163), derivada de la ausencia de una cláusula que prevea la obligatoriedad de recabar la opinión del CDR antes de adoptar decisiones en las mencionadas materias, así como el hecho de que sus dictámenes no tengan, en ningún caso, fuerza vinculante para las instituciones a las que van dirigidos.

A pesar de todas estas debilidades todavía existen algunos juicios positivos acerca del CDR, sobre todo aquellos que inciden en que el órgano comunitario al menos no ha caído en la tentación de convertirse en una fábrica de opiniones, ya que sólo ha emitido un número contenido de ellas. Además, el CDR ha logrado que las mismas hayan sido extensamente recogidas por la Comisión Europea, lo que sin duda supone un impacto ostensible sobre la legislación comunitaria (Bolgherini, 2003, p.94).

Además, en su momento la creación del CDR implicó el mayor reconocimiento otorgado a las regiones al posibilitar su acceso al sistema institucional comunitario. Y es que, por primera vez desde la firma del primitivo Tratado de Roma de 1957, un documento de derecho originario trataba a las Regiones como sujetos activos del proceso decisorio comunitario, y no solamente como destinatarios pasivos de las políticas de la UE (Pérez Tremps, 1998). La constitución del CDR respondió, a juicio de Castro Ruano (2003, p.82), a una triple motivación: el principio de subsidiariedad, por el que las decisiones deben ser tomadas desde los niveles más próximos a sus receptores, los ciudadanos; el principio de proximidad y transparencia, que ansía el acercamiento de los ciudadanos a

la actividad comunitaria; y el principio de asociación, referido a la optimización de la eficacia del procedimiento decisorio por medio de la participación de todos los niveles involucrados.

El CDR constituyó en su momento un avance decisivo al permitir la participación de los entes subestatales en los procesos de elaboración de las políticas y decisiones comunitarias. Es más, su trabajo desde la fecha, ha sido, cuando menos laborioso y extenso, como demuestran los más de cuatrocientos dictámenes emitidos, además de todas aquellas resoluciones en las que ha marcado su parecer ante distintos desafíos que ha debido afrontar la UE. Sin embargo, las carencias anteriormente comentadas han provocado que se haya quedado muy lejos de alcanzar las pretensiones previstas en el momento de su fundación.

5. El asociacionismo interregional

Las oficinas de representación en Bruselas, siguiendo las directrices marcadas desde sus propias regiones, buscan tradicionalmente establecer relaciones de cooperación con otras entidades sub-estatales europeas, y favorecer su propia inclusión en redes formales o informales de movilización colectiva. Con la intención de obtener un mayor grado de autonomía interna, así como con la de incrementar su participación en el proceso decisional europeo destinan sus esfuerzos al desarrollo del fenómeno de la cooperación interregional (Dandoy y Massart, 2005, p.18). Como consecuencia, los acuerdos de cooperación entre regiones se han multiplicado durante las dos últimas décadas gracias al desarrollo institucional de la UE, pero también al de las políticas comunitarias que han promocionado el entendimiento interregional (Caciagli, 2006, p.76).

Las regiones, en ausencia de diálogo directo (con las instituciones europeas), han inventado una especie de cadena de transmisión formada por las asociaciones interregionales, como una fórmula para ponerse de acuerdo entre sí, hacer frente a problemas similares, y en definitiva para concentrar fuerzas, legitimidad y representatividad a la hora de realizar demandas ante las instituciones europeas.

El fenómeno de la cooperación interregional atiende a realidades próximas pero heterogéneas entre sí. Y es que las asociaciones interregionales no son muy diferentes de las redes de cooperación y de los modelos de partenariado. Las sutiles diferencias entre esos conceptos suelen derivarse de la extensión de sus componentes (multilateral y mucho más extensa en el caso de las asociaciones, y mucho más reducida en cuanto al número de miembros, llegando incluso a tratarse de acuerdos bilaterales, en el de las redes y los partenariados), así como por la estabilidad de su duración, naturaleza de la cooperación y estructura organizativa, también más extensa, general y programada en el caso de las asociaciones que en el del resto de fórmulas de programación interregional.

Concretamente los partenariados y las redes de cooperación entre las regiones se distinguen de las asociaciones por su naturaleza menos estable y formalizada y por su carácter generalmente más operativo y flexible, a menudo ligado expresamente a los proyectos de realización en común (Brunazzo, 2004, p.638). Por lo general una asociación tiene una duración superior a la de una red interregional, que generalmente se extingue con la obtención de los objetivos marcados o con la finalización del programa europeo que había originado su creación. Por su parte, una asociación tiene una naturaleza más institucional y una estructura organizativa mucho más consolidada, al contrario de las redes que gozan de una naturaleza mucho más operativa y una estructura más ligera (Brunazzo, 2005, p.34).

Tal y como sucede con las asociaciones, los partenariados y las redes de cooperación adoptan formas y modelos muy distintos los unos de los otros. Pueden ser: cooperaciones históricas con socios privilegiados, que vienen de muchos años atrás y que suponen acuerdos formalizados para la realización de proyectos y acuerdos de intercambios preferenciales en común; los acuerdos de colaboración, que suponen colaboraciones más formalizadas que los partenariados históricos ya que prevén la firma de protocolos entre las regiones (a modo de ejemplo, Toscana y Andalucía son socios privilegiados que han venido manteniendo cooperaciones históricas que han terminado por materializarse en protocolos de acuerdos de cooperación); y las colaboraciones *ad hoc*, que nacen ligadas a un proyecto particular y a una iniciativa puntual y específica, y que pueden disolverse o reeditarse en función de los resultados y de los intereses de las regiones (Bolgherini, 2003, pp.238-239).

A pesar de todas las disquisiciones anteriores no siempre es sencillo delimitar en la práctica si una fórmula de cooperación interregional se adecua al modelo de las asociaciones o al de las redes, debido a que mientras que algunas redes cada vez se hacen más extensas en cuanto al número de sus componentes, de otra parte, también es más frecuente el nacimiento de asociaciones de objetivos muy específicos y limitados, que tienden bien a desaparecer, bien a sobrevivir sin mucho sentido, una vez que dichos objetivos son alcanzados. Conviniendo la necesidad teórica de hacer la distinción⁴⁸, el presente trabajo de investigación, aunque realizará en las ocasiones pertinentes ciertas menciones a los partenariados y a las redes interregionales, se centrará en el asociacionismo interregional de altos vuelos como variable dependiente y mecanismo de activación regional ascendente con respecto a Bruselas.

Refiriéndonos ya concretamente al asociacionismo interregional, en la literatura de los estudios europeos existen numerosos criterios de clasificación para las diferentes asociaciones interregionales⁴⁹, que combinan condicionantes geográficos, funcionales, jurídicos o económicos; aunque sin duda el factor más recurrente ha sido el que distingue entre aquellas de carácter específico y las de carácter generalista. Las primeras son especializadas y funcionales, y gozan de temáticas precisas e intereses particulares. Por su parte, las generalistas suelen estar formadas por un número mucho más elevado de miembros representando a una inmensidad de autoridades regionales, cuya voz hacen llegar a las instituciones comunitarias. El objetivo de estas últimas es más amplio ya que tiene como fin último la promoción del papel regional en el proceso de construcción europea (Bolgherini, 2003, p.192).

Las primeras formas de cooperación entre autoridades sub-nacionales pertenecientes a diferentes Estados europeos, ya fuesen miembros o no de la UE, se remontan a la década de los cincuenta, cuando el proceso de integración europea estaba en sus inicios y distaba mucho de tener la importancia y significación de la que goza hoy en día. Entonces se crearon diversas fórmulas como la Conferencia Europea de Poderes Locales (CPLRE), el Consejo de las entidades locales y de las regiones de Europa (CCRE), o la Sección europea de la Unión Internacional de las autoridades locales (IULA) (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.297).

El fenómeno del asociacionismo europeo se vio perfeccionado y extensamente difundido a partir de los años setenta, momento en el que vieron la luz numerosas formas de coope-

⁴⁸ Ejemplo de la misma es el diferente tratamiento que le otorga Bolgherini (2003) en el desarrollo de su tesis doctoral.

⁴⁹ En ese sentido pueden consultarse: Ricq, 1985; Hooghe, 1995; o Sodupe, 1999.

ración transregional y transfronteriza entre realidades territoriales que compartían determinados condicionantes geográficos. Entre aquellas, se pueden citar como las más relevantes: la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), fundada en 1973 que con el paso del tiempo (146 regiones de 25 países asociadas en 2002) se ha convertido en la más importante y poderosa asociación interregional de carácter no generalista; y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), creada en 1971. También dignas de mención en esta época por su carácter de transfronterizas, encontramos: la Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales (ARGE ALP), fundada en 1972; la Comunidad de Trabajo de los Alpes Adriáticos (ALPE ADRIA), creada en 1978; y la Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), nacida en 1982.

Otro impulso para la creación de nuevas asociaciones y para la inclusión de nuevos miembros en las preexistentes acaeció a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta a raíz de las iniciativas comunitarias de cooperación derivadas de la nueva política de cohesión regional de la UE, y de la mayor atribución de competencias que obtuvo la CE tras el Acta Única. Entre ellas debemos citar a la Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI), de la que la región Toscana fue uno de sus fundadores en 1984; y a la Asociación de los cuatro motores de Europa, constituida en 1988 por Lombardía, Cataluña, Ródano Alpi y Baden-Württemberg.

De la mencionada época (1985) fue también la Asociación de Regiones Europeas (ARE) que se estructuró como una asociación de carácter generalista, llegando a abarcar a más de 300 regiones de 26 países europeos, y que fue precursora y ardua luchadora en busca de la creación de un organismo que defendiera los intereses de las entidades sub-estatales dentro de la misma UE, y cuya consecución de su objetivo a través de la fundación del CDR, supuso la dilución de su actividad y trascendencia⁵⁰. Aún así la ARE ha constituido un referente dentro del fenómeno del asociacionismo interregional ya que: en su momento apareció como el «máximo exponente del proceso de institucionalización de la cooperación interregional iniciado en la década de los 70» (Castro Ruano, 2003, p.65); pretendió cubrir todas las mencionadas necesidades sectoriales y convertirse en un instrumento de cooperación y representación al margen de los estados⁵¹; nació con la intención de promover el diálogo y la cooperación interregional, la efectiva regionalización europea y el principio de subsidiariedad, y la mejora de la participación institucional de las regiones en el entramado de la UE (Tuñón, 2005, p.15); porque pronto gracias a su diferencia cualitativa y cuantitativa respecto a las demás asociaciones «se convirtió en el órgano principal de representación regional de las

⁵⁰ Algo parecido a lo que sucedió con el Consejo de Ayuntamientos y de Regiones de Europa (CCRE), que nacido en 1951 desempeña hoy en día un papel bastante limitado en beneficio sobre todo de las aspiraciones de las entidades locales; o al Consejo de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), que en la actualidad se mueve principalmente en relación al Consejo de Europa.

⁵¹ Además de las adhesiones individuales, las organizaciones interregionales fundadoras fueron: Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, Conferencias de Regiones Periféricas y Marítimas, Comunidad de Trabajo de las Regiones de los Alpes Occidentales, Asociación de las Regiones de los Alpes Centrales, Asociación de Regiones de los Alpes Orientales, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Comunidad de Trabajo del Jura, Comunidad de Trabajo de las Regiones Europeas de tradición Industrial, y la Asociación de las Regiones de Capitales Nacionales.

Regiones europeas, así como en un poderoso grupo de influencia y presión tanto ante las diversas organizaciones *supra*-estatales como ante los propios Estados»; así como por la gran aportación de la Declaración sobre Regionalismo en Europa, adoptada por su Asamblea General el 4 de diciembre de 1996 en Basilea, un documento político definido incluso como «una auténtica Carta Constituyente de la Regionalización Europea» (Jauregui, 1997, p.137).

A partir de la década de los noventa se han desarrollado las asociaciones sectoriales de carácter específico en detrimento de las de carácter generalista, o bien las generalistas en cuanto a su composición pero específicas en cuanto a la concreción de sus objetivos. Entre ellas, cabe destacar: la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), que reúne a 74 regiones de ocho países; la Alianza de los Intereses Marítimos Regionales en Europa (AMRIE), la Asociación Europea de las Regiones y de las Autoridades Locales para el *Life Long Learning* (EARLALL) en 2001; o la Asociación de las Regiones Europeas de los Productos de Origen (AREPO) en 2004 (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.297).

Pero sin duda la asociación más poderosa en la actualidad es una de carácter informal y de reciente creación, el Grupo de Regiones con Capacidades Legislativas (REG-LEG), fundado como consecuencia del desencanto de las 74 regiones europeas con poderes legislativos con la defensa de sus intereses por parte del CDR a partir de Primera Conferencia de los Presidentes de Regiones con Poder Legislativo, celebrada en noviembre de 2000 en Barcelona, a la que se han sucedido anualmente las de Lieja, Florencia, Salzburgo, Edimburgo, Munich y Cardiff. De carácter eminentemente político, su mayor éxito derivó de la Declaración de Laeken en 2001, que fue el primer documento político firmado por los entonces quince estados miembros, que reconocía la existencia singular de las REG-LEG, y concedía al CDR la posibilidad de nombrar seis representantes ante la Convención Europea, de los cuales cinco correspondieron a las REG-LEG⁵².

Por mucho que la inclusión de las diferentes regiones europeas en más o menos asociaciones interregionales pueda ser un indicador de su interés por la utilización del mecanismo, también es cierto que no todas ellas tienen la misma importancia ni conceden las mismas posibilidades, y que el interés regional no sólo deriva de la participación sino de la calidad de la misma, es decir de la habilidad de las regiones para obtener la presidencia de las asociaciones o de sus comités ejecutivos, que son indicadores muy válidos acerca de la actuación regional en estas asociaciones.

En definitiva, el asociacionismo interregional está estrechamente conectado al proceso de integración europea y al crecimiento regional dentro de la esfera comunitaria. Las asociaciones representan una forma de integración horizontal articulada a través de las relaciones, los intercambios y la cooperación entre entidades sub-estatales de diferentes Estados miembros, que afianza asimismo la integración vertical, que es el pilar sobre el que se sostiene la integración europea (Bolgherini, 2003, p.147).

6. La participación regional a través del propio Estado

Los analizados mecanismos de movilización ascendente con respecto a las instituciones comunitarias que vienen utilizando las entidades sub-estatales europeas se caracterizan por

⁵² Flandes, Westfalia del Norte, Bruselas, Toscana y Comunidad Valenciana.

constituir cauces directos de representación regional con respecto a los centros decisionales de Bruselas; sin embargo a estos canales debemos añadir aquellos otros métodos no directos que intentan influir en el proceso decisional europeo, de manera intermediada, a través de los resortes dispuestos para ello en el seno de los estados miembros que componen la UE.

Y es que una CC.AA española, una región belga o italiana, un *land* alemán o austriaco, no sólo influyen sobre el proceso decisional europeo en los casos en los que acuden directamente al Consejo de Ministros de la UE, o participan en el CDR o en las diferentes asociaciones interregionales de manera directa, sino que sus posibilidades de hacer llegar sus intereses a las instituciones europeas pueden ser explotadas asimismo a través de los mecanismos comunes estatales de interacción con la UE. Evidentemente ya no se trata de un canal directo sino que sufre el filtro estatal, pero de ninguna manera es menos eficiente o relevante, ya que el sistema institucional comunitario todavía se organiza en torno al modelo estatal, y en muchas de las ocasiones las posibilidades y la influencia real y efectiva a través de los estados es mayor que los mecanismos de activación regional directa analizados hasta el momento.

Al hablar de la conformación de una posición nacional para defender en el seno de las instituciones europeas nos estamos refiriendo preferentemente a la postura estatal que se defiende en el Consejo de Ministros de la UE. Sin embargo, las posibilidades no se agotan allí, puesto que aunque ésta sea la más característica y decisiva de las participaciones, la postura nacional también se hace llegar a las instituciones europeas a través de: la participación estatal en los Comités de la Comisión Europea, los Grupos de Trabajo y del Comité de Representantes Permanentes del Consejo, o la actuación de las diferentes Representaciones Permanentes nacionales ante la UE.

Si nos referimos concretamente a la participación en el Consejo de Ministros de la UE, podemos advertir que muchas regiones europeas, sobre todo aquellas con mayor autonomía y capacidades, pero sobre todo aquellas de perfil más nacionalista se han desvivido para poder acudir directamente al Consejo de Ministros de la UE y sentarse a negociar junto a los representantes de los demás países miembros. Y sin negar el valor simbólico de la participación regional directa en el Consejo de Ministros de la UE (sobre todo en el caso de las regiones europeas con conciencia de nación), también es cierto que esa participación directa no implica automáticamente un incremento de la influencia regional sobre las decisiones europeas, ya que ninguno de los modelos nacionales arbitrados contempla la participación regional en defensa únicamente de sus particulares intereses regionales, sino que por el contrario esas participaciones deben realizarse bajo el prisma de los intereses del conjunto de las entidades sub-estatales del Estado en cuestión, siguiendo un más o menos complejo sistema de rotación entre las mismas, y desarrollando lealmente las directrices marcadas por los diferentes modelos de conformación de las posiciones europeas de cada uno de los estados. Es por ello, que muchos de los académicos, altos funcionarios y políticos consultados para la realización de esta investigación reconocieron que para sus regiones era mucho más importante asegurarse unas altas dosis de participación en la conformación interna de la postura europea nacional, por encima de la siempre satisfactoria sensación de acudir al Consejo de Ministros a representar una posición, nunca particular sino común y previamente concertada, con respecto a la que ni cabía ni cabe ofrecer deslealtad alguna.

Los métodos indirectos de participación están abiertos a las regiones de todos los Estados miembros, sin embargo la manera de gestionarlos varía de unos a otros. El motivo reside en que los textos de derecho primario comunitario regulan la participación estatal

en las instituciones comunitarias, pero dejan al arbitrio de los Estados miembros la elección de los mecanismos de conformación interna de la posición nacional que los mismos defienden en el seno de los debates y las negociaciones comunitarias. Por este motivo, son los estados los que arbitran la fórmula de participación de sus entidades sub-estatales en la formación de la postura europea que los representantes nacionales deberán defender en las instituciones comunitarias. Por ello, las formulas y soportes legales elegidos difieren dentro de los distintos países miembros de la UE, según existan los instrumentos legales al efecto o por el contrario se utilicen mecanismos de concertación entre el Estado y las Regiones no establecidos constitucionalmente, como producto de condicionantes sociales o históricos especiales.

Los mecanismos internos arbitrados para permitir la participación regional en la conformación de la posición europea común difieren según cada uno de los estados, aunque del análisis de nuestros casos de estudio y de la más cercana realidad española podemos advertir que generalmente se presentan dos tipos de fórmulas: las multilaterales y las bilaterales.

De una parte, las fórmulas multilaterales gozan de un componente más democrático ya que se supone que conceden igualdad de oportunidades a todas las regiones que componen un estado miembro, además de gozar de una mayor institucionalización y formalidad. Aunque se bauticen de diferentes maneras responden a este modelo, la *Conferenza Stato-Regione* en Italia, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas en España, los *Joint Ministerial Committees* en el Reino Unido, o las Conferencias Interministeriales de Política Exterior y los Comités de Concertación en Bélgica.

Junto a éstas, encontramos las fórmulas bilaterales o de negociación directa entre las regiones y el Gobierno central de su Estado con objeto de que la visión regional quede plasmada en la posición nacional europea. Estos métodos suelen ser mucho menos formales o administrativos, y en ocasiones carecen de institucionalización alguna y se circunscriben a meras negociaciones políticas entre los ejecutivos regionales y el central, sobre todo para aquellas políticas o situaciones que afectan preferentemente a una de las regiones del Estado. Ello ha llevado a que muchas veces se tramiten internamente a través de los cauces de los propios partidos políticos, sobre todo cuando coinciden en los dos niveles de gobierno (como sucedió en el caso escocés entre 1999 y 2007 con el Partido Laborista), o bien por medio de la negociación política al más alto nivel. De esa manera se ha institucionalizado el sistema de los Concordatos en el Reino Unido, o es muy frecuente que las especialísimas reivindicaciones de la CA de Canarias con respecto a la UE a través del Estado español, se sustancien a través de la Comisión bilateral Canarias-Estado (Lucas, CAN-16).

Según lo descrito, a la hora de analizar las fórmulas de participación regional en la conformación de las distintas posiciones europeas estatales no sólo podemos distinguir en función del número de actores, entre multilaterales y/o bilaterales sino que conviene también atender a la institucionalización y al grado de formalidad de las mismas. Las posibilidades también son dos. De una parte, las fórmulas institucionalizadas previstas constitucionalmente y reflejadas también en acuerdos específicos, que pretenden dotar al proceso de unas elevadas dosis de estructuración que permita alcanzar una posición común en primer lugar a escala administrativa, y en su defecto a través de un delimitado proceso político. De otra, las negociaciones completamente informales, que aunque caben también en la negociación administrativa resultan, por su naturaleza, indispensables en el caso de la política, y que en ocasiones sirven por su flexibilidad para desbloquear las situaciones para las que las fórmulas institucionalizadas se han demostrado ineficientes.

La expresión o el desarrollo de la postura europea de los distintos estados se apoya en la tarea de los Grupos de Trabajo del Consejo de Ministros y del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), así como en la de las distintas Representaciones Permanentes de los Estados. Si bien no se trata propiamente de órganos de delimiten inicialmente la postura nacional europea, sí que se encargan de plasmarla, hacerla llegar a las instituciones comunitarias y desarrollarla en su caso en función del devenir de los acontecimientos comunitarios. Y lo cierto es que en esos foros trabajan funcionarios, que a pesar de hacerlo para el Estado no pueden siempre obviar su procedencia regional.

En cierta forma las Representaciones permanentes son a los Estados lo que las oficinas de representación a las regiones, una especie de «embajadas» nacionales ante la UE (Domínguez García, 2005, p.282). Los estados nombran al Representante Permanente, a su adjunto y a los funcionarios que lo asisten, y desarrollan tareas de información, apoyo y asistencia cuando los ministros nacionales acuden a Bruselas. A pesar del carácter de delegación diplomática, las entidades sub-estatales tienen una participación mayor en la Representación Permanente de la que podrían tener en una embajada ante un país no europeo; aunque no exista una representación autónoma sino una integración de funcionarios regionales en la Representación Permanente. Según el modelo adoptado por cada una de las representaciones permanentes de los Estados miembros pueden tener un mayor grado de autonomía dentro de las mismas, y se pueden encontrar con que a pesar de actuar bajo supervisión del Representante Permanente, pueden tener también responsabilidades con respecto al nivel regional (Domínguez García, 2005, pp.282-283). Si bien estos funcionarios no suponen un canal directo de participación regional en el Consejo, sí que se complementan la participación regional indirecta en la modulación y el desarrollo de la posición europea del Estado al que pertenecen.

IV. ESTRUCTURA, MÉTODO, VARIABLES E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

1. La región como unidad de análisis

La identificación de nuestra unidad de análisis, por mucho que haya sido ya explicitada, no es una tarea sencilla. Intuitivamente podemos convenir que a pesar del evidente impacto de otros factores exógenos, la investigación se centra en el campo de la política regional. Sin embargo, la utilización de la región como unidad de análisis no es algo tan evidente sino que conlleva algunos problemas desde la perspectiva de que se identifica con realidades muy diversas y no está integrada por unidades homogéneas. Y es que las críticas a la noción de región han subrayado tradicionalmente que este término cubre diversas realidades sociales en cierta forma difícilmente comparables (Hernández Ferreiro, 2005, p.120). La diversidad de las estructuras socio-económicas y de la autonomía política de las regiones europeas, hace muy complicado compararlas como si correspondiesen a un único nivel de análisis.

Le Galés y Lequesne (1997) han argumentado que a pesar de las previsiones formuladas hace quince años, las regiones no constituyen un nivel homogéneo de gobierno en Europa. Para ellos, región es «un término vacío que se refiere a distintas realidades en función del país y de las diferencias históricas». Es obvio que a lo largo de Europa, las regiones son muy diversas si atendemos a un gran número de características socio-políticas y económicas. Por ello, Le Galès incluso niega la posibilidad de utilizar el término para referirse a distintas unidades constituyentes. Por la distinta naturaleza del nivel regional en el seno de Europa, es muy complicado delimitar un concepto común que permita realizar comparaciones transnacionales entre regiones.

A pesar de esto, y teniendo en cuenta que la diversidad regional europea es más que evidente, podemos argumentar a Le Galès que, el hecho de que diferentes variables puedan ser recogidas y comparadas presupone la existencia de entidades, en cierta manera comparables. Además, la diversidad de características no puede negar la existencia de una categoría en sí misma, que por el contrario debe atender a las mencionadas diferencias a la hora de realizar una amplia reconstrucción teórica.

Si nos centramos en la región como unidad de análisis, podemos acudir a una de las últimas definiciones de teóricos como Deschouwer, Keating o Loughlin (2003, p.30), para los que las regiones son «sistemas de regulación social y de acción colectiva, construidos por actores sociales y políticos en determinados contextos, reflejando el balance de las fuerzas económicas y sociales y la apertura al cambio». Según estos autores, los sistemas emergen a varios niveles espaciales y uno de estos sería el nivel intermedio. Un nivel intermedio con el que coincide Luis Moreno (2002), para quien la escena política europea está asistiendo a la emergencia de un nuevo espacio de decisión, el cual debe ser bautizado como meso-nivel. La utilización del adjetivo meso pretende referirse a una posición intermedia entre el nivel local y el nivel nacional (Sharpe, 1993). De esta forma, se evita utilizar el término de nivel regional y se consigue englobar así a realidades que se encuentran entre el nivel local y el nacional, pero que no se adaptan perfectamente a la acepción regional.

Ya en 2000, Bartolini sostenía que la década de los ochenta asistió a una más desarrollada oleada de demandas de representación territorial que sólo podían ser entendidas como nuevas fórmulas de política territorial. Este último conjunto de peticiones se fundamentó en una serie de principios muy diferentes a los de las históricas demandas territoriales: una nueva concepción del nacionalismo y de la identidad cultural que olvidándose de anhelos independentistas apuesta por la revisión del concepto de Estado; la relación entre el centro y la periferia deja de estar basada en una dinámica dual; la relevancia de las nuevas modalidades de movilización política local, la nueva percepción de competencia entre los territorios dentro y fuera del Estado en cuestión; las tensiones políticas y constitucionales dentro del Estado-nación derivadas de las diferentes actitudes en relación a la extensión y a la profundidad de la participación en los procesos de integración supranacional (Bartolini, 2000, pp.2-3).

En otro orden de cosas, es necesario especificar que las regiones son unidades autónomas pero no unidades soberanas. Con esto queremos incidir en que la soberanía es un atributo que pertenece en exclusiva al sistema legal estatal, puesto que define espacios de exclusión, algo que no alcanza la autonomía regional, que tan sólo determina reglas para las relaciones entre los distintos agentes. Así, la autonomía regional puede ser predicada con respecto a los estados nacionales, pero también respecto a las instituciones supranacionales. Además, la autonomía es un concepto mutable «sujeto a un continuo proceso a través de la movilización política y social desde abajo, pero también desde arriba» (Hernández Ferreiro, 2005, p.130).

Sólo a partir de la combinación de las distintas lógicas espaciales el fenómeno del regionalismo podrá llegar a ser comprendido. Y es que el regionalismo puede percibirse como un proyecto para construir un nuevo sistema de regulaciones sociales, superponiéndose a elementos existentes de la estructura social, movilizandolos símbolos culturales y políticos para intereses particulares y constituyendo instituciones en el gobierno y la sociedad civil (Keating, 2001b).

Conviene asimismo recordar que la región como ente autónomo tiene dos posibilidades de actuación a escala europea. De una parte puede ser el ámbito de actuación de las diferen-

tes políticas regionales europeas. Como arena de recepción de las políticas de cohesión y de los importantísimos y extensísimos fondos estructurales europeos, las regiones se han convertido en un destacado agente de europeización, ya que su adaptación administrativa y política derivada de las exigencias comunitarias condicionantes de la percepción de fondos europeos, así lo han exigido. De otra parte, las regiones europeas tienen la posibilidad de participar en el proceso de europeización intentando influir en el proceso de toma de decisiones a través de sus relaciones con las instituciones comunitarias. Al contrario de la primera de las opciones, se trata de la participación ascendente, desde las regiones hacia Europa, característica de las instancias iniciales del proceso legislativo y decisonal europeo, en la que las regiones buscan influir en el mismo.

El interés por volver a incidir en esta distinción no es inocente, sino que resulta pertinente para delimitar el ámbito de investigación del presente trabajo. No sólo la región será nuestra unidad de análisis, sino que la investigación se circunscribirá a la dimensión ascendente de su relación con Europa. Es decir, que no analizaremos su dimensión como arena de las políticas comunitarias, sino la de actor que participa e influye en el proceso decisonal europeo. Es por ello, que cuestiones como el impacto y la adecuación regional y nacional a las políticas de cohesión europeas, aún teniendo un gran interés dentro de la temática regional europea quedarán fuera del ámbito de nuestro estudio, y sólo serán objeto de análisis de manera tangencial.

Una vez delimitada la dimensión regional que será objeto de estudio, consideramos asimismo necesario abordar brevemente la decisiva cuestión temporal. En el intento de aclarar cuánto volvemos atrás en el tiempo a la hora de reconstruir la realidad descrita en nuestro trabajo, anclamos las raíces del análisis en la década de los setenta del pasado siglo XX. Podría parecer contradictorio el hecho de que nos estemos remontando a fechas anteriores a que realmente existiese una política comunitaria regional (tanto ascendente como descendente). Sin embargo, la definitiva configuración de la estructura institucional de muchos de los gobiernos regionales europeos, y sobre todo, la cristalización de las primeras formas de cooperación interregional en sucesivas asociaciones transversales compuestas por diferentes regiones europeas, nos aconseja volver la vista atrás hasta 1969, año de creación de la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa o al 1973, cuando fue fundada la potente Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas⁵³.

Desde entonces y durante el periodo de casi cuatro décadas que llega hasta 2007, fecha en la que cerramos esta investigación, se han sucedido importantes eventos que explican el desarrollo de la influencia del nivel regional en el proceso de europeización. La vital Cumbre de Fontainebleau en 1984, en la que quedó prácticamente acordada la necesidad de la futura Acta Única Europea (1986), así como el replanteamiento de una verdadera política regional europea, una vez que Portugal y España, dos estados suficientemente extensos y bastante menos desarrollados que la media europea, se encontraban a las puertas de acceder a la UE; el primero de los ciclos de programación regional derivado de la política de cohesión europea, y más concretamente de los fondos estructurales, que dio comienzo en 1988; el Tratado de Maastricht de 1992, que entre otros avances, permitió la posibilidad de participación,

⁵³ Para ampliar en relación a la fundación de las primeras asociaciones interregionales europeas, véase Petschen, 2003.

bajo ciertas condiciones, de las entidades sub-estatales en el Consejo de ministros de la UE o la conformación en 1994 del Comité de las Regiones; o los últimos tratados que han supuesto menos avances en el ámbito regional, como los de Ámsterdam (1997) y Niza (2001), actualmente en vigor en tanto en cuanto no sea definitivamente ratificado el Tratado de Reforma de Lisboa acordado en octubre de 2007, que debe sustituir al fallido proyecto de dotar a Europa de una Constitución (permitiría el acceso directo del Comité de las Regiones al Tribunal de Justicia de la UE).

Fuera del ámbito institucional comunitario, tras la experiencia de la Asamblea de Regiones de Europa, (hoy todavía en funcionamiento y que condujo a la configuración del Comité de las Regiones), la vanguardia de las demandas regionales europeas se desarrolla a partir de 2000 por medio del Grupo de Regiones con Poderes Legislativos, compuesto por 74 entidades sub-estatales y en el cual están incluidas todas las regiones objeto de nuestra comparación: Canarias, Escocia, Toscana y Valonia. Ésta es la última modalidad de activación conjunta ascendente con respecto a la UE de unas regiones europeas que ya desde finales de la década de los ochenta comenzaron a trasladar sus inquietudes particulares físicamente a Bruselas con el establecimiento de diferentes modalidades y fórmulas de representación, como cristalización de sus posibilidades y competencias internas.

2. Análisis comparado cualitativo de estudios de caso

Dentro del marco de las disciplinas de las Relaciones Internacionales y de la Ciencia Política, la elección del sistema metodológico de la comparación de unidades de análisis (entidades sub-estatales), viene motivada al menos por un cuádruple objetivo: la descripción contextual, la clasificación, la comprobación de hipótesis y la producción de inferencias a predicciones.

La descripción contextual permite al investigador profundizar en la descripción de la realidad institucional, política y jurídica de una o varias regiones así como de los países de las que forman parte, algo particularmente interesante en el caso de que las mismas pertenezcan a un Estado diferente de el de origen del investigador. La clasificación permite presentar la realidad de una manera menos compleja ya que hace posible organizar la evidencia empírica en categorías. Al igual que la descripción, la clasificación es un componente necesario de la comparación, aunque implica un paso más al permitir agrupar muchas realidades separadas en categorías simples. De esta manera, reduce la complejidad al mostrar las cualidades que comparten y las que no comparten las diferentes unidades de investigación.

Una vez que la realidad ha sido descrita y clasificada, se investiga acerca de aquellos factores que pueden llegar a explicar lo descrito y clasificado. La función de la verificación de las hipótesis permite por su parte la eliminación de explicaciones erróneas acerca de la relación entre distintos actores, realidades y estructuras en un esfuerzo por construir teorías más generales. En este sentido se identifican importantes variables, se proponen relaciones entre ellas y se exponen de manera comparada con la ambición de generar teorías comprensivas.

Finalmente, la comparación de regiones y la generalización de los resultados de su comparación permite la predicción de resultados en otras regiones no incluidas en la comparación original pero que gozan de ciertas similitudes con las estudiadas, o incluso de resultados en el futuro en las mismas regiones objeto de comparación, en función de la pre-

sencia en su caso de factores similares a los existentes en el momento de la comparación originaria ⁵⁴.

Más allá de los objetivos básicos que presenta el método comparado, debemos distinguir dentro del mismo dos diferentes niveles de análisis. Y es que se puede comparar respecto a las cantidades o bien en relación a las cualidades. La investigación comparada puede dotarse de una aproximación cuantitativa con el objeto de exponer las diferencias numéricas entre las diferentes unidades de análisis objeto de la comparación. En este supuesto se pretende responder a una cuestión básica, ¿cuántas de ellas están aquí? Si por el contrario se utiliza una aproximación cualitativa, se pretenderá identificar y comprender los atributos, características y peculiaridades de las unidades de investigación, motivos por los cuales, el método resulta indicado en los supuestos en los que se trabaja con un pequeño número de casos de investigación.

Como hemos dejado entrever, la elección de un método comparado a la hora de efectuar la investigación en detrimento de otras posibilidades, así como la distinción entre las diferentes modalidades comparadas, depende de la adecuación de los mismos a una serie de condicionantes decisivos de la investigación como son las hipótesis de investigación, los recursos materiales y temporales del investigador, la posición epistemológica adoptada por el investigador, o las meras preferencias personales de éste por unos métodos u otros (Landman, 2003, p.24).

Al tratar nuestra investigación de analizar el porqué y el cómo las regiones con poderes legislativos intentan influir en el proceso de europeización y concretamente en el proceso de toma de decisiones de las instituciones comunitarias, así como los factores que motivan sus diferentes estrategias de activación respecto a Bruselas, hemos elegido combinar la técnica del análisis de profundidad, propia del estudio de caso, junto a una aproximación comparada, que considerase un número de casos lo suficientemente amplio y representativo, teniendo en cuenta que la aproximación de nuestra investigación será de carácter cualitativo, motivo por el que la comparación deberá quedar limitada a unos pocos casos de estudio: Canarias, Escocia, Toscana y Valonia.

A nuestro parecer, la mencionada elección permite, por una parte, efectuar un profundo estudio de cada uno de los casos a través de una minuciosa investigación de campo, y por otra parte, obtener el material necesario para desarrollar un análisis comparado cualitativo del que podamos obtener conclusiones válidas para un número significativo de casos.

El estudio de caso como método analítico ha sido una estrategia tan profusamente utilizada en la investigación social como tradicionalmente acusado de falta de rigor conceptual y metodológico ⁵⁵. En efecto, la estrategia comparada de estudios de caso ha sido criticada por sobrepasar la dimensión única del caso en vez de abogar por la construcción de proposiciones válidas generalizables, además de por su supuesta falta de rigor metodológico.

Sin embargo, Ragin (1987, p.35) subraya que la investigación comparada de casos de estudio es «a menudo históricamente interpretativa y causalmente analítica». Esto supone, que

⁵⁴ Esta somera descripción de los objetivos que pretende metodológicamente una investigación comparada se basa en la realizada por Landman (2003), con la diferencia de que mientras que aquel utilizaba países como unidades de investigación, nosotros aplicamos el método a las regiones.

⁵⁵ Ver a modo de ejemplo: Ragin, 1994, pp. 9-11.

el análisis comparado de estudios de caso no sólo sirve para validar la teoría de los estudios de caso, sino que además se constituye en instrumento para establecer generalizaciones en relación a las causas de las categorías definidas de fenómenos empíricos comunes a un conjunto de supuestos.

En efecto, dentro del ámbito de la política comparada, se viene desarrollando un intenso debate en relación a la estrategia comparativa, desde que Lasswell (1968) argumentase que el método comparado era tan esencial para un buen análisis, que el método científico era indefectiblemente comparativo. En la misma línea de manifestaba Collier (1991, p.7), para el que la idea de la comparación era «una buena cosa, al ser construida por nuestro intuitivo sentido de la manera por la que comprendemos el mundo».

Una buena parte del debate sobre el método comparado ha versado acerca de la distinción entre las aproximaciones al caso en sí mismo, de aquellas aproximaciones en torno a las variables del propio caso. Es decir, las aproximaciones comparadas a los casos los describen como un todo, aportando análisis contextualizados de los acontecimientos políticos, mientras que las aproximaciones a las variables de los casos, los «desmenuzan» en un número de variables, que son posteriormente comparadas como fórmulas para predecir los resultados de las variables dependientes (Hernández Ferreiro, 2005, p. 116).

La aproximación orientada a las variables del caso, ha sido defendida por teóricos de la talla de Przeworski y Teune (1970, p.32), para quienes la lógica de la investigación social comparada se fundamenta en dos diferentes estrategias: la de la investigación de los sistemas más parecidos y la de los más diferenciados. De una parte, «los sistemas más similares» servirían para «constituir las muestras óptimas para la investigación comparativa». De otra, «los sistemas más diferenciados», tendrían como misión paliar los defectos de los similares ante la incapacidad de estos para explicar el diferente comportamiento de los actores en función de la variación de las circunstancias.

Esta lógica de «los sistemas más diferenciados» de Przeworski y Teune, fue duramente criticada por otro reconocido teórico, Lijphart (1975, pp.164-165), quien objetaba a aquellos que esa estrategia «debe fundamentarse en una postura metodológica diferente que la del método comparativo», y proponía a su vez la estrategia de casos comparados como una forma de diseño de «sistemas más diferenciados», en la que «los casos son seleccionados de tal manera que maximicen la diferencia entre las variables independientes y minimicen la diferencia de las variables dependientes».

Coincidimos con Ragin en su argumentación de que la lógica de los análisis orientados en función de las variables oscurecen los casos, motivo por el que aplicaremos a nuestro trabajo la toma en consideración de los casos de estudio como entidades en sí mismas y no como una colección de variables. En la comparación, los casos son considerados conjuntamente, como los componentes que conforman una sola situación. Además, para Ragin (1987, p.52), la estrategia de los casos comparados estimula el diálogo entre las ideas y evidencias, desde que el Estado, decía él (nosotros aplicamos su perspectiva a la región), es a menudo una unidad de análisis, y el foco tiende a estar en las similitudes y las diferencias entre ellos, más que en las relaciones analíticas entre las variables. La comparación de las similitudes y las diferencias para descubrir lo común a cada uno de los casos de estudio debe ser tomada en consideración en relación a los resultados de la investigación (Ragin, 1994).

Teniendo muy en cuenta las ventajas y los inconvenientes del método comparado de estudio de casos que los expertos han esgrimido durante sus discusiones teóricas, nosotros optaremos por este tipo de estrategia metodológica al considerarla muy apropiada para la ge-

neración de hipótesis y el desarrollo de nuevas ideas teóricas. Esta elección se debe a dos factores fundamentales. Primero, porque a través de la perspectiva comparada es posible evaluar cómo y de qué manera las distintas regiones escogidas tratan de influir de diferentes maneras, según la intensidad de los diversos mecanismos empleados regiones, en el proceso de europeización. Segundo, porque constituye un útil instrumento para desentrañar las interrogantes más relevantes del mecanismo del proceso de toma de decisiones europeo. Por otra parte, también somos conscientes de que esta estrategia de comparación de diversos casos puede presentar debilidades derivadas de la lentitud y la inconsistencia entre la evidencia y la teoría, de un lado, y la posibilidad de construir una comparación controlada de casos, de otro. Y es que, coincidimos con Hernández Ferreiro (2005, p.120), esta metodología supone volver hacia atrás desde las ideas hasta la evidencia, y en cierta forma la narrativa puede desbordar los límites impuestos por la teoría.

En todo caso, la elección del estudio en profundidad de los casos elegidos y su posterior comparación cualitativa deriva de la exigencia de reconstruir con la mayor fidelidad posible el perfil institucional de cada una de las regiones y su progresiva evolución, para obtener un panorama exhaustivo de los vínculos y las oportunidades que pueden haber condicionado su capacidad para responder al desafío de la participación en la vertiente ascendente de la interacción entre las entidades sub-estatales y la Unión Europea.

Esta investigación intentará satisfacer tanto las inquietudes descriptivas como las explicativas que la problemática suscita. Por ello, intentaremos unir la «narración» a través de la cual se exponen los elementos que caracterizan cada uno de los casos, como las variables, las vicisitudes políticas, la historia de la región o su utilización de los diferentes canales de activación, entre otros; con la «explicación», por medio de la comparación de estas narraciones y de los datos recogidos, lo que nos permitirá descubrir los factores determinantes comunes al fenómeno de la activación regional.

Los diferentes estudios realizados acerca de nuestra temática explican detenidamente lo que las regiones pueden potencialmente realizar en ciertos campos, e incluso aportan un abundante material empírico en algunos ámbitos específicos, pero esta investigación tiene la ambición de ir un poco más allá y detallar el marco de actuación bajo el cual las regiones se mueven a través de los canales extra-estatales, o el cómo y a través de qué mecanismos intentan influir en el proceso de toma de decisiones de Bruselas en particular, y en el de europeización en general. Por medio, de la descripción, el análisis y la verificación de nuestras preguntas de investigación acerca de este tipo de comportamientos regionales pretendemos contribuir a enriquecer el conocimiento sobre esta problemática.

Visto que, según la mayor parte de las últimas contribuciones de la literatura, las diferencias entre las varias regiones europeas, en las estrategias de acción y de activación, pero también en cuanto a los medios y a los resultados, son considerables y no parece que sea posible generalizar un comportamiento estandarizado o previsible⁵⁶; intentar llegar a una explicación de estas diferencias supone un desafío para cualquier investigación en este ámbito. Para acometer esta tarea intentaremos individuar a qué factores es posible impu-

⁵⁶ Coinciden en esta perspectiva entre otros: Jones y Keating, 2005; Smith, 1997; Smyrl, 1997; Jouve y Negrier, 1998; o Börzel, 2002.

tar las diferencias encontradas, aunque teniendo presente que, «a igualdad de combinaciones de variables, los resultados son diversos en función del contexto de referencia» (Bolgherini, 2003, p.40).

En definitiva, apostamos en esta investigación por una perspectiva de las regiones como actores en detrimento de la dimensión de las regiones como arena⁵⁷. Nos referimos, al también denominado *actor centred approach*⁵⁸. En definitiva, apuntamos a las regiones como entidades que persiguen sus intereses específicos, a través, tanto de las instituciones por sí mismas, como de los sujetos que actúan en beneficio de aquellas.

3. La elección de los casos: número y justificación de los mismos

La elección del número de casos a incluir en la comparación es seguramente una de las operaciones cruciales en la estructuración de todo tipo de investigación, y además, dicha elección no puede dejar de estar condicionada por el tipo de problema que se analiza, así como por el método escogido (Ragin, 1987, p.51). Para responder a los interrogantes que nos hemos formulado acerca de los motivos por los cuales las regiones con capacidad legislativa europeas utilizan unos mecanismos en detrimento de otros para intentar influir en el proceso decisional comunitario, cómo lo hacen, y de qué factores dependen las diferencias entre sus respectivas activaciones; hemos elegido combinar el análisis en profundidad propio del estudio de caso, con la aproximación comparada cualitativa que considerase un número de casos limitado.

En nuestra investigación, la necesidad de recurrir a un amplio conocimiento del contexto como herramienta principal de la investigación nos lleva a restringir el número de casos, que debe ser, sobre todo, «símiles en un número importante de características, pero disímiles respecto a las variables que se pretende confrontar» (Lijphart, 1975, p.159). La decisión de sacrificar la posibilidad de tomar en consideración un número superior de casos de estudio deriva de la elección del método comparativo cualitativo. La exhaustiva profundización en cada uno de nuestros cuatro casos con la intención de argumentar y explicar dentro de un contexto completo los factores y claves que determinan la activación desde un prisma analítico, impide que incluyamos en la investigación un número superior de casos, característica propia de los trabajos que apuestan por la aproximación cuantitativa en detrimento de la cualitativa (Landman, 2003, pp.3-37).

De hecho, las investigaciones empíricas acerca de la activación de las regiones dentro del marco europeo, que desde los años noventa han crecido en relevancia e importancia científica, comparan generalmente dos o tres regiones⁵⁹. Nosotros tomaremos en consideración cuatro

⁵⁷ Consúltense: Morlino 2002b; Morlino, 2003; Fargion, Morlino y Profeti, 2006. En todos ellos el académico napolitano Leonardo Morlino apuesta por la diferenciación entre el concepto de la región como arena y el de la región como actor. A su juicio, la noción de la región como arena cubre dos aspectos distintos y complementarios: el de la composición de los intereses presentes en el territorio, y el relativo a las dinámicas internas de la región en cuanto a organización. Mientras que con la noción de la región como actor se refiere a la activación ascendente con respecto a las instituciones de la Unión Europea.

⁵⁸ Vease: Marks 1996; o Marks, Hooghe y Blank, 1996.

⁵⁹ Dentro de la temática de nuestro trabajo de investigación no cumple la citada premisa la tesis doctoral de Silvia Bolgherini (2003), quien comparó hasta ocho regiones mediterráneas.

casos de estudio, con objeto de describir y analizar un amplio marco acerca de la activación regional ascendente, que va desde el corazón hasta la periferia europea, todo ello sin arriesgarlos a perder profundidad en el análisis. Nos parece que la elección de cuatro regiones constituye un buen compromiso entre un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los casos particulares, con el intento de individualizar, si las hubiera, sus semejanzas y diferencias.

No obstante, somos conscientes, como apuntaba Bolgherini (2003, pp.39-40), que la elección de un número reducido de casos tiene el *handicap* de dificultar la generalización de resultados y la producción de inferencias, una posibilidad más adecuada para las comparaciones cuantitativas que al no profundizar en las unidades de análisis tienen la posibilidad de combinar un mayor número de ellas y realizar predicciones a partir de muestras mayores⁶⁰.

Por ello, el compromiso acerca del número de casos de estudio a comparar, deriva del método elegido que toma las unidades de análisis como todos explicativos. La elección de cuatro casos de estudio es un compromiso razonable entre la teoría y la práctica que caracteriza a las comparaciones enfocadas a los casos y no a las variables. Pero junto a la elección del número también resulta decisivo para la investigación la selección de los mismos, en base a una serie de criterios que limitan el universo de posibilidades.

Como ya apuntamos anteriormente, la lógica de la selección de los casos combina el diseño de los sistemas similares con el de los sistemas diferentes. En otras palabras, la lógica de la similitud y la lógica de la diferenciación. Grosso modo, parece obvio que puestos a comparar, la primera etapa para la identificación de la selección de los casos debe efectuarse en base, en cierto modo, a la existencia de una serie de similitudes compartidas. Prácticamente sería imposible comparar realidades que no tuviesen o sólo compartiesen unas mínimas similitudes en común. Sin embargo, y pasando ya al segundo estadio de la estrategia, tampoco sería posible utilizar nuestro método para comparar unidades o realidades prácticamente homogéneas o que gozasen de una mínima diferenciación. El motivo aparece también claro. Nuestro trabajo terminaría enseguida si no existiesen diferencias o éstas fuesen inapreciables o mínimas. No tiene mucho sentido perder el tiempo en comparar dos cosas prácticamente iguales.

Si atendemos primeramente al diseño de sistemas similares o lógica de la similitud, son varios los factores que certifican las semejanzas entre las regiones escogidas: Canarias, Escocia, Toscana y Valonia.

— Todas estas entidades sub-estatales forman parte de la Unión Europea desde hace al menos dos décadas. Hemos considerado ésta como una circunstancia a tener en cuenta ya que así les podemos suponer una homogeneidad en cuanto a su estructuración y capacidad de adaptación en relación a las fases ascendente y descendente de la dinámica de integración europea. Mientras que Toscana y Valonia llevan inmersas en el proceso de europeización desde hace ya medio siglo, Escocia se unió a este proceso en 1973, coincidiendo con la primera ampliación de la UE, en la que participó en 1973 el RU. Por su parte, Canarias forma parte de la UE desde 1986 tras la llegada de España a la misma. La leve diferencia canaria y escocesa respecto a los otros dos casos de estudio no debe considerarse como un *déficit* pues ha sido precisamente a partir de los últimos veinte años cuando se ha desarrollado la dimensión y la política regional europea⁶¹. En base

⁶⁰ Aunque las predicciones puedan ser más fiables, el problema de las comparaciones cuantitativas es que se desentienden de los motivos o las causas, y no pueden aportar explicaciones analíticas detalladas de sus resultados.

al respeto a la lógica de las similitudes hemos optado por no considerar ninguna de las regiones que pasado a formar parte de la UE con motivo de las dos últimas ampliaciones de 2004 y 2007. A pesar de la riqueza que hubiera supuesto la apertura de la investigación al Este, la misma perdería homogeneidad al comparar regiones de estructuras, capacidad de adaptación y experiencia de la misma con respecto a la integración europea, demasiado diferenciadas.

— Asimismo, nuestros cuatro casos de estudio tienen en común el hecho de gozar de poderes legislativos, es decir poseen parlamentos regionales propios de los cuales pueden emanar resoluciones con fuerza de ley, ejecutivos autónomos con un amplio rango de competencias, y administraciones también propias. Esto, que supone un valor añadido a las meras regiones administrativas en cuanto a independencia y capacidades de actuación, prácticamente limitaba la selección de los casos de estudio a las regiones con capacidad legislativa ubicadas en Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia y el Reino Unido⁶².

— Además y junto a la característica de los poderes legislativos, otra de las similitudes comunes a las cuatro elegidas es el hecho de pertenecer a estados con sistemas políticos y democráticos suficientemente consolidados que gozan de un relativo desarrollo y bienestar económico. Tanto el RU, como Italia, Bélgica o España presentan una larga e indudable tradición de estabilidad democrática, y actualmente el producto interior bruto por habitante de Bélgica, Italia y Reino Unido está por encima de la media de la UE a 15 y a 25 miembros, mientras que el de España siempre ha estado por encima de la media de la UE a 25 estados y actualmente ya alcanza la media de la UE a 15, según se puede comprobar en cualquiera de las últimas mediciones realizadas por el Eurostat.

— Por otra parte, Canarias, Escocia, Toscana y Valonia, se encuentran, eso sí, por diferentes motivos, dentro del que podríamos denominar un primer grupo de regiones con respecto a sus reivindicaciones, movilización y activación con respecto a la UE. Si bien es cierto, que en ningún caso llegan al extremo de Escocia, que en relación a la conciencia al sentimiento de nación, siempre ha formado parte del grupo exclusivo de regiones que han reivindicado tradicionalmente las demandas regionales europeas⁶³; Toscana por su tradicional y temprana apertura cultural a Europa⁶⁴, Valonia para no quedarse rezagada con respecto a las demandas de Flandes en Bélgica, y Canarias como reacción a sus particulares condicionantes derivados de su

⁶¹ Precisamente la entrada de España y Portugal en la UE en 1986, supuso un cambio de mentalidad en el seno comunitario, que vio la imperiosa necesidad de llevar a cabo una verdadera y efectiva política regional, que se plasmaría apenas dos años más tarde con el inicio del primero de los ciclos de los fondos estructurales derivados de la política de cohesión regional, y sobre todo en el derecho originario, con la trascendencia otorgada a la dimensión regional al partir del Tratado de Maastricht de 1992, que en una de sus novedades más importantes permitiría la creación del Comité de las Regiones en el seno de la propia UE.

⁶² Las entidades sub-estatales de estas seis naciones conforman junto a las portuguesas Azores y Madeira y las finlandesas Islas Aaland, el grupo de 74 regiones europeas con capacidad legislativa.

⁶³ Tradicionalmente han liderado éste las Regiones con Capacidad Legislativa con mayor conciencia de nación o sentimientos nacionalistas como Baviera, Cataluña, Escocia, Flandes o el País Vasco entre otras.

⁶⁴ Agradezco a Stefania Profeti (TOS-14), sus clarificadoras explicaciones acerca de la apuesta toscana por Europa, menos económica que la de otras regiones de norte de Italia, pero mucho más cultural y con motivo de una definida orientación regional con clara vocación internacional, que será más extensamente desarrollada en el capítulo específico dedicado a la Región Toscana en esta tesis doctoral. Asimismo, dichas apreciaciones fueron corroboradas por el resto de los actores políticos, administrativos, sociales y académicos consultados al efecto, que se mencionan en el correspondiente apéndice de la presente investigación.

ultraperiféricidad, han demostrado un especial interés por intentar estar presentes y buscar influir en el proceso decisonal comunitario, y de esta forma en el proceso de europeización.

— Si profundizamos levemente sobre la variable independiente de la organización territorial a escala regional, podemos extraer entre otras conclusiones, que los ejecutivos de tres de nuestros cuatro casos de estudio (salvo Canarias en función de su peculiar fragmentación política regional) han albergado tradicionalmente coaliciones de centro-izquierda lideradas por partidos de izquierda. Los laboristas han dirigido las coaliciones de gobierno en Escocia desde el inicio de la *devolution* hasta 2007, fecha en la que el ejecutivo pasó al gobierno en minoría del Partido Nacional Escocés (también orientado a la izquierda); el Partido Socialista Valón ha liderado el ejecutivo regional en todas las legislaturas de esta entidad sub-estatal belga; y diversas coaliciones que han ido desde el centro-izquierda hasta la izquierda han liderado también los sucesivos ejecutivos toscanos. La decisión de valorar un número superior de casos en los que detectamos esa homogeneidad progresista de izquierdas en cuanto al color tradicional de los ejecutivos regionales no ha sido inocente sino que se ha visto condicionada también por criterios metodológicos. Desde el inicio de la investigación decidimos que sólo los casos que demostrasen un resultado positivo respecto a las variables dependientes (los ya analizados mecanismos de activación), podrían ser seleccionados. Y es que aunque podría haber sido interesante la inclusión de un caso negativo, la utilización de un método comparativo cualitativo enfocado sobre los casos de estudio lo hacía poco recomendable. Es por ello, que nos ha parecido lógico seguir a De Winter, académico belga que sostiene que en el contexto europeo, la activación ascendente europea de los ejecutivos regionales de izquierdas es muy superior a la de los de derechas (De Winter, VAL-5). La excepción a esta lógica la constituye Canarias, cuyos ejecutivos han oscilado a ambos lados del arco político. Sin embargo, era necesario incluir también una región alejada de la mencionada similitud, que además se ha revelado como un caso muy positivo en relación a su extensa e intensa activación europea.

Si atendemos ahora al diseño de sistemas diferenciados o lógica de la diferenciación, son varios los factores que certifican las disimilitudes entre las regiones de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia.

— A pesar de que todas estas regiones presentan un elevado grado de movilización con respecto al fenómeno de la Europeización, no podemos obviar, como ya apuntamos, que los motivos de su activación en relación a Bruselas no son homogéneos. Mientras que en Escocia influye la conciencia de nación, en Toscana lo hace una apuesta político-cultural, en Valonia una actuación mimética a la flamenca, y en Canarias una reacción a las consecuencias de su situación ultraperiférica.

— También presenta grandes diferencias la estructuración estatal de países como España, Bélgica, Italia o el Reino Unido, en relación al grado de autonomía institucional de las instituciones sub-estatales que albergan. Así, mientras que Bélgica ha constituido el paradigma del federalismo junto a Alemania y Austria, la situación de los otros dos países es bastante diferente. España es en la actualidad un estado tan regionalizado y descentralizado que sólo por cuestiones formales no recibe la denominación de federal. Italia ha sido tradicionalmente un estado fuertemente centralizado, a pesar de su división en regiones⁶⁵,

⁶⁵ Italia está compuesta actualmente por veinte regiones, pero sólo cinco de ellas gozan de Estatuto Especial, mientras que el resto poseen Estatuto Ordinario.

que desde 2001 vive una profundización, todavía no concluida, en su proceso de regionalización. A su vez, el Reino Unido ha sido también tradicionalmente un estado fuertemente centralizado, que hace sólo una década (1997), de manera inesperada, apostó por la denominada *devolution*.

— Pero sin duda una de las diferencias esenciales entre nuestros cuatro casos de estudio reside en su diferente concepción en relación a la propia posición que ocupan dentro del Estado en el que se integran. En Escocia ha existido desde antiguo un extendido sentido nacionalista, que actualmente ha llevado al Partido Nacional Escocés al poder y que ha modelado tanto sus relaciones con Londres como su actitud e interés con respecto a la UE. Al contrario, Valonia en reacción a las actitudes también nacionalistas de su vecina Flandes, ha pregonado siempre su lealtad al Estado belga y su aproximación estatal en calidad de región y no de nación como sucede en los casos de Flandes y Escocia. Por su parte, Toscana, considerada histórico-culturalmente como la cuna del Estado italiano, no ha pretendido nunca exhibir unas aspiraciones especiales dentro del Estado Italiano como sucede en el caso las cinco Regiones a Estatuto Especial, y donde Escocia exhibe un matiz nacionalista y Valonia regionalista, propone el de la distinción cultural. En Canarias, siempre ha existido una muy elevada identificación en relación a España, en contraposición a la ubicación geográfica que ocupa, por lo que sólo ha exhibido, sin ánimo de confrontación con los sucesivos gobiernos centrales, la distinción del matiz insular.

En función de todas estas premisas derivadas de las lógicas de la similitud y de la diferenciación, la definitiva selección de los casos se ha visto influida además por otros condicionantes:

— La selección de casos se debió circunscribir al ámbito de la UE, tal y como parece pertinente a la hora de analizar la activación ascendente y los mecanismos utilizados por las regiones para influir en el proceso decisional de la UE. Pero al referirnos al contexto de la UE, nos referimos al de la UE a 15 miembros, ya que al inicio de la investigación la UE acababa de ampliarse a 25 estados, motivo por el que las regiones de los diez nuevos países miembros no habían podido participar todavía en aquel momento en la toma de decisiones de las instituciones comunitarias.

— Asimismo, y como se avanzó con motivo de la lógica de las similitudes, la selección de los casos también se limitó al ámbito de las regiones dotadas de poderes legislativos, que entonces y ahora son 74 dentro de la UE, ubicadas en Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia y el Reino Unido, las regiones portuguesas de Azores y Madeira, o las finesas Islas Aaland.

— Teniendo en cuenta la metodología seleccionada y la necesidad de analizar documentos, así como la de realizar entrevistas en profundidad con diferentes agentes cualificados en cada una de las regiones objeto de nuestros casos de estudio, las posibilidades se reducían aquellos países en los que el investigador pudiera efectuar estas tareas. Y es que tanto el análisis de fuentes originales como el desarrollo de entrevistas cualitativas exigen un más que notable dominio del idioma hablado en las regiones que se estudian. Y ello porque no consideramos la posibilidad de utilizar intérpretes o traductores ya que esto supondría introducir un mediador entre la fuente y el investigador, que al mediar se verían obligados a realizar una interpretación, que podría desvirtuar los resultados de la investigación. Por idénticos motivos, también preferimos que los entrevistados se expresasen en su lengua materna para evitar que sus declaraciones pudieran descontextualizarse al ser

expresadas en otro idioma ⁶⁶. Estos condicionantes impidieron que pudiera ser seleccionada ninguna región en Alemania, Austria o Finlandia.

En función de todas las premisas anteriores, la posible selección de los casos de estudio se reducía a las regiones legislativas belgas, británicas, italianas y españolas. Entre las primeras, la elección por motivos lingüísticos además de homogeneidad de población se reducía a Valonia. Entre las británicas, una vez descartada Irlanda del Norte en base a la lógica de la similitud, la decisión se restringía a Gales y a Escocia, optándose por la segunda por poseer un grado de regionalización y autonomía mucho más próximo al de las regiones italianas, españolas o belgas que el de Gales, además de por añadir variable de control del nacionalismo dentro de la lógica de la diferenciación. Más compleja podía resultar la elección en el caso italiano. Una vez descartadas las cinco regiones a estatuto especial, siguiendo la lógica de la similitud necesitábamos una región de una prolongada tradición de ejecutivos gobernados por coaliciones de izquierdas. Sólo Emilia Romagna y Toscana cumplen con estos requisitos. Y elegimos a la segunda en detrimento de la primera porque su nivel de riqueza o Producto Interior Bruto se alejaba menos de los del resto de casos de estudio, en virtud de la lógica de la similitud. Tampoco fue sencilla la elección de Canarias de entre las 17 CC.AA. españolas. En primer lugar se buscaba un caso suficientemente positivo de activación, lo que prácticamente reducía la elección a seis regiones: Andalucía, Canarias, Cataluña, C. Valenciana, C. Madrid y el País Vasco. Entre ellas quedaron descartadas Cataluña, País Vasco y en menor medida la C. Valenciana, con motivo de la componente nacionalista, al incluir ya la investigación a Escocia y en base a la lógica de la diferenciación. Entre Andalucía, C. Madrid y Canarias escogimos ésta última por presentar condicionantes específicos derivados de su situación y reconocimiento como Región Ultraperiférica Europea, que alejados de los del resto de elecciones, podrían enriquecer la investigación.

4. Variables (independientes, dependientes y de control) e hipótesis iniciales de la investigación

Más allá de la extensa descripción que realizamos en el apartado anterior acerca de los mecanismos regionales de activación ascendente que constituirían metodológicamente hablando las variables dependientes de nuestro análisis, y a los cuales nos remitimos, resulta conveniente antes de exponer las preguntas de investigación iniciales, mencionar las variables independientes o institucionales, así como las variables externas o de control que influyen en nuestro estudio.

— *El nivel interno o regional* sería la primera de las dos variables independientes. Nos referimos exactamente a la composición de la arquitectura institucional interna regional a una triple escala: ejecutiva, legislativa y administrativa. Y es que dentro de una misma región es posible encontrar índices de presencia o falta de la misma de acción de movilización ascendente respecto a las instituciones comunitarias en tres diferentes ámbitos: el ejecutivo con un ministro o consejero regional encargado de los asuntos exteriores por ejemplo, el legislativo

⁶⁶ Esta opción metodológica sólo contó con la excepción de tres entrevistas realizadas con académicos flamencos en relación al caso valón, con quienes el investigador no fue capaz de mantener las conversaciones en flamenco, y que prefirieron entonces sostenerlas en inglés antes que en francés.

con la posible existencia de un comité para Asuntos Europeos dentro del Parlamento regional, o el administrativo con la existencia, por ejemplo, de un director general para Asuntos Internacionales. La institucionalización política regional a este triple nivel revela no sólo el interés regional por las cuestiones europeas sino también el rango de competencias cubiertas por la región, la coherencia de su política exterior, la constancia o los resultados de la misma (Dandoy y Massart, 2005, p.8).

Y es que los gobiernos regionales europeos exhiben unas aproximaciones institucionales a la acción exterior muy heterogéneas, ya que: mientras que unos crean las figuras del ministro para Asuntos Internacionales o para Asuntos Europeos dentro del mismo Ejecutivo regional; otros consideran innecesaria esa figura y utilizan una estrategia fragmentada por medio de la intervención de distintos ministros regionales en función del sector a debate; en otros casos las cuestiones europeas son responsabilidad directa del presidente o vicepresidente regionales; y en otros muchos las competencias internacionales y europeas forman tan sólo una parte de una cartera de mayores dimensiones que engloba también otros sectores.

Pero no solamente la dedicación que destine el Ejecutivo indica la activación regional en cuestiones europeas, sino que los Parlamentos regionales también pueden tener ciertas atribuciones en materia de cuestiones europeas e internacionales. Esa posibilidad se puede medir por la existencia y la relevancia en su caso de un comité encargado de este tipo de cuestiones dentro de la propia cámara regional. Asimismo a escala administrativa, la existencia de una administración encargada acción exterior regional por este tipo de cuestiones. Si seguimos a Dandoy y Massart (2005, p.8), se pueden distinguir dos niveles de administración: el de la dirección regional, y las capas administrativas directamente por debajo de ésta. De esta manera, las administraciones regionales pueden solventar la cuestión europea bien por medio de una dirección general, bien a un segundo nivel, o bien a través de la provisión de servicios directamente gestionados por la presidencia o la vicepresidencia regional.

— La segunda de las variables independientes es la del *nivel nacional*, que comprende básicamente la estructura constitucional a escala nacional que dota a la región de unas competencias más o menos extensas así como de unos elementos de coordinación formales tanto con el gobierno como con la administración central. La también denominada variable institucional nacional se refiere particularmente a la distribución de los resortes de poder entre el gobierno central y las autoridades regionales en cada uno de los distintos países como condicionante de la capacidad de activación regional europea. Sustancialmente, las limitaciones a la eficacia de la acción regional y las diferencias entre las distintas entidades sub-estatales dependerían de vínculos institucionales derivados de la estructura político institucional de los estados nacionales. A priori, estas vías estarían cerradas para las regiones dotadas solamente de una mínima autonomía institucional (Bolgherini, 2003, p.35).

La necesidad de la distribución de resortes de poder entre los gobiernos nacional y provincial deriva del hecho de que las entidades sub-estatales no sólo proyectan su acción exterior a través de sus instituciones regionales sino también a través de las instituciones nacionales. Por ello resultan decisivos los elementos de coordinación entre ambos niveles gobierno. De esta manera, las regiones se asocian al proceso de toma de decisiones desde la perspectiva de la política exterior. Y es que esta participación formal e institucionalizada debe tener una influencia directa en la acción exterior de la región. En teoría, una región incluida dentro de ese entramado de sistemas de coordinación e instituciones nacionales debe tener mayores capacidades exteriores, más posibilidades de activación y una cierta forma de reconocimiento (Dandoy y Massart, 2005, pp.10-11).

Las ya mencionadas variables independientes son las que en función de las distintas variables externas o de control, determinan la *performance* y los resultados derivados de las variables dependientes. Las variables dependientes de esta investigación coinciden con los mecanismos de activación regionales. Es decir, delimitamos seis variables dependientes: la participación directa en el Consejo de Ministros de la UE, la interacción con la Comisión Europea, la oficina de representación regional en Bruselas, la participación regional en el seno del CDR, así como la que se produce en el seno de las asociaciones interregionales, o la participación indirecta de la región en el proceso decisional europeo a través de los resortes que le ofrece su propio Estado. Por tanto para el desarrollo de estas variables dependientes nos remitimos a lo expuesto en el apartado sobre los mecanismos de activación regional, de este mismo capítulo.

La elección de unas de estas variables dependientes en detrimento de otras, o el resultado de la utilización de las mismas vienen determinados en cada uno de los casos de estudio por las especificidades derivadas de la composición de las variables independientes así como por los condicionantes ofrecidos por las variables externas o de control. Si bien en función de la realidad social es posible establecer infinitas variables externas de control, una investigación necesita metodológicamente reducir el número de las mismas, e incidir en aquellas que determinan y pueden explicar la *performance* de las variables dependientes, en función también del marco de variables independientes establecido.

Por todo lo anterior, consideramos dignas de mención para la presente investigación las siguientes variables externas o de control:

— *La variable socio-económica*. Es una de las variables externas consideradas decisivas en las investigaciones comparadas cualitativas sobre regiones europeas. Se refiere al nivel de bienestar y de desarrollo económico regional, una tasa determinada por una serie de índices establecidos por la UE, como el Producto Interior Bruto o el poder adquisitivo *per capita*, la tasa de paro o la de empleo, entre otros. Esta variable mide en definitiva hasta qué punto y de qué forma la capacidad de activación europea regional depende del dinamismo y del desarrollo económico de cada una de las diferentes entidades sub-estatales. Y es posible tanto sostener que las regiones más ricas y desarrolladas tendrían más instrumentos para poder aprovechar mejor los canales de activación a escala europea motivo por el que las más pobres tendrían asimismo menos posibilidades de éxito; como la hipótesis contraria de que las regiones más ricas se activen menos en el ámbito europeo que las más pobres al tener menos necesidad económica de hacerlo.

— El fuerte sentimiento de *identidad regional*. Al hablar de identidad regional nos estamos refiriendo a todo un conjunto de aspectos históricos, lingüísticos, culturales y también nacionalistas. La utilización de esta variable pretende delimitar si aquellas regiones que poseen una fuerte identidad y que por los antes citados motivos se diferencian netamente del estado al que pertenecen, son o no más propensas a activarse a escala europea para la legitimación y el reconocimiento de esas peculiaridades, tal y como sostenía Keating (1996) que había evidencias: «el gobierno regional opera mejor cuando existe una sociedad civil bien desarrollada, un sentimiento de identidad, tradiciones cívicas, vida asociativa, así como relaciones de confianza e intercambio dentro del territorio». Se trata de analizar si esas entidades sub-estatales entienden su presencia en Bruselas y la adquisición de reconocimiento e influencia internacional como una oportunidad para ganar autonomía o si por el contrario, esas regiones ya han obtenido suficiente distinción a escala nacional que no entienden necesario el ámbito europeo para ganar más autonomía (Dandoy y Massart, 2005, p.28). Uno de

los factores en ocasiones determinante de esta variable y que en algunas investigaciones aparece como variable externa autónoma es el del nacionalismo. Se trataría entonces de explicar específicamente si el nacionalismo de algunas regiones europeas como Escocia, o como el de Cataluña o Flandes, permite o no explicar totalmente la intensidad de la acción internacional de estas entidades no soberanas (Paquin, 2005, p.133).

— *La evolución y las características del sistema político regional (path dependance)*. Esta variable de control pretende determinar la influencia para la activación europea regional del desarrollo de un sistema político regional estable caracterizado por tanto por una cierta continuidad en la composición de las mayorías, el color político de las mismas, así como la duración de los ejecutivos regionales en las diferentes legislaturas trascurridas. Se trata de argumentar y analizar en qué medida las posibles crisis y cambios en las mayorías de gobierno regionales han, bien acentuado, bien desalentado la movilización hacia las instituciones comunitarias de las entidades sub-estatales europeas.

— *La afinidad política entre los gobiernos regional y nacional (distinctiveness)*. Queremos también en esta investigación contemplar como variable externa de control, si la activación europea regional y las modalidades de la misma dependen de la afinidad política entre el gobierno regional y el estatal. Se trata por tanto de analizar y determinar en qué medida la coincidencia del color de las mayorías de gobierno a ambos niveles potencia o hace disminuir el interés por la movilización regional con respecto a Bruselas. Por una parte podría entenderse que la coincidencia de signo político entre el Gobierno regional y el estatal evita problemas y facilita la actividad paradiplomática exterior de la región. Pero de otra parte, también sería posible sostener la hipótesis contraria, es decir que el diferente color político de las mayorías de gobierno regional y nacional, incentiva la activación regional con respecto a Bruselas, al entenderse la misma como una manera de salvar las restricciones nacionales, y acudir a la capital europea a resolver las cuestiones que con motivo del debate y la disputa política interna no pueden resolverse en la capital del Estado.

— *El interés personal demostrado por las respectivas elites políticas*. Como ya sostenía Jeffery (2000, p.457), «la autoridad personal, el interés y el compromiso invertido por los responsables de liderar las políticas comunitarias en las entidades subnacionales, constituyen una importante variable de diferenciación». Más detalladamente, pretendemos analizar si influye o no en el grado de activación europea regional, la presencia de líderes políticos sobre todo, pero también de personal administrativo sensible a las temáticas comunitarias, dispuestos a empeñarse en éstas. Se trata de analizar si la experiencia de estas elites políticas es o no un patrimonio institucional, en el sentido de que tales individuos puedan inserirse en amplias redes de contactos y relaciones de confianza tanto dentro de la administración como en el propio territorio que le permita tejer una red que evite su aislamiento e implique la continuidad de la política una vez que deba abandonar el cargo (Profeti, 2004, p.44). Resulta relevante en este sentido si la posición institucional cubierta por estos sujetos y su consiguiente legitimación inciden en la activación europea de la región. Se busca determinar si es o no relevante en este sentido que sea el propio presidente regional quien personalmente se implique en la movilización regional, si se gana así legitimidad y se aumenta entonces la responsabilidad de la actuación administrativa, pasando de esta manera a formar parte de los objetivos prioritarios de los líderes políticos que en cierto sentido reinventan su propio papel (Morlino, 2002b).

— *La sinergia entre la elite política y el nivel administrativo*. En referencia al mayor o menor grado de desarrollo de la relación de confianza y colaboración entre los dirigentes

políticos y los altos funcionarios de la administración regional, que en la práctica supone una constante interrelación entre sus respectivas responsabilidades y campos de acción. La complicidad, en algunos casos hasta personal, necesaria en esta especial relación entre estos tipos de agentes regionales, exige de la asunción de sus respectivas responsabilidades entre ambas partes y de la concienciación de la necesidad del impulso conjunto y común de la dimensión europea de las iniciativas regionales. Y no se trata sólo de la concienciación a escala administrativa de la importancia de los asuntos europeos, sino de la imperiosa necesidad de que entre la administración y la elite política que la dirige exista esa sinergia, ese *feeling* común, que suponga una impronta decisiva en el trabajo técnico del conjunto de la administración regional.

Una vez delimitadas tanto las variables independientes, como las dependientes y las de control, consideramos pertinente realizar una serie de hipótesis o preguntas de investigación iniciales que deberán ser contrastadas o falsadas a lo largo del trabajo y especialmente en la discusión de resultados del último de los capítulos. De esta manera esbozamos en estos momentos las siguientes hipótesis de investigación:

— La suma de los tradicionales factores político institucional (nivel nacional) y socioeconómico ya no son los únicos condicionantes que determinan la activación regional dentro del proceso de europeización.

— La dimensión nacional compuesta por: el grado de autonomía regional, la transferencia de competencias a escala sub-estatal y el diseño de un eficaz sistema de coordinación para temas europeos entre el Estado central y sus regiones; condiciona decisivamente la movilización regional, al contrario de lo que sucede con la variable socioeconómica, cuya influencia es limitada.

— La existencia de una fuerte componente nacionalista es condición suficiente para una elevada activación regional europea.

— El interés de las elites regionales y la falta de afinidad política entre los gobiernos central y regional, son los factores externos que condicionan más favorablemente la movilización europea regional.

5. Las fuentes. La apuesta por la entrevista semi-estructurada con agentes especializados en la investigación cualitativa

Para el desarrollo de la presente investigación hemos utilizado diversos tipos de fuentes. El punto básico y esencial de partida lo han constituido las fuentes secundarias, es decir, la literatura existente. Además de aquella sobre la integración europea, la europeización, la regionalización, el proceso decisional europeo, ha sido oportuno analizar exhaustivamente las contribuciones científicas relativas al papel de las regiones en Europa, y particularmente, aquellas sobre la cooperación interregional.

En este sentido ha sido decisivo el acceso a los fondos bibliográficos de las bibliotecas de la Universidad Libre de Bruselas, la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), la Universidad de Edimburgo, la Universidad de Florencia, la Universidad de Las Palmas, y la Universidad de La Laguna, para el análisis de específico de cada uno de los casos de estudio. Mientras que desde una perspectiva más europea y general acerca del proceso de toma de decisiones de la UE y de la regionalización fueron de incalculable ayuda tanto las distintas bibliotecas de la Comisión Europea (Bruselas), como la del Instituto Universitario Europeo (Florencia), o la de la Universidad Complutense de Madrid.

Específicamente nos centramos en la literatura acerca de los canales institucionales de activación regional del Consejo de Ministros y de la Comisión Europea, aquella sobre el CDR, la de las asociaciones interregionales o la de las oficinas de representación de Bruselas, entre otras. Esta literatura fue analizada teniendo en cuenta tanto los aspectos formales (roles, funcionamiento y organización, entre otros), como los empíricos (datos y estadísticas acerca de las tres regiones en cuestión y de los estados a los cuales pertenecen), con objeto de ilustrar la explicación descriptiva de la investigación.

Con respecto a las fuentes primarias⁶⁷, se ha tenido ampliamente en cuenta la documentación oficial de la UE en general, y la procedente de la Comisión Europea y del CDR en particular, así como la de diferentes asociaciones interregionales, o la de las mismas regiones tanto a escala política como administrativa. Para la consulta de este tipo de documentación nos hemos servido de periódicas visitas a las bibliotecas de la Comisión Europea en Bruselas y a la del Instituto Universitario Europeo de Florencia, pero también de los recursos ofrecidos en red tanto por la UE como por los ejecutivos y los parlamentos regionales, dentro de unas definidas políticas de comunicación institucional, pero de gran relevancia como fuentes primarias de una investigación cualitativa. Asimismo, ha tenido su relevancia para el trabajo, el acceso y la consulta de la prensa local, regional, nacional e internacional, tanto en formato papel como a través de Internet, desde las bibliotecas europeas previamente citadas.

Sin embargo, la herramienta básica y el motor fundamental de esta investigación lo ha constituido su parte empírica. La misma nos ha permitido obtener datos, conexiones, tendencias y actitudes totalmente originales, muchos de los cuales no se encuentran recogidos en ninguna otra fuente accesible al público, y que por tanto constituye el valor añadido que pretende ofrecer esta investigación. Se trata de la parte esencial, por no decir la fundamental de nuestro trabajo, que ha consistido en la recogida de datos empíricos desde la perspectiva de la comparación cualitativa, realizada por medio del desarrollo de más de un centenar de entrevistas en profundidad cara a cara. Estas entrevistas con diferentes tipos de expertos acerca de la activación regional, realizadas en el lapso de tiempo de dos años entre 2005 y 2007, fueron semi-estructuradas en base al esquema analítico hasta ahora ilustrado, e intentaron, además de aclarar la frecuencia y los mecanismos de activación de cada región, aportar las valoraciones personales de los actores consultados acerca de la eficacia e implicación subestatal respecto a los mecanismos regionales ascendentes de activación analizados⁶⁸.

No se trató de una elección inocente sino de una convencida apuesta metodológica aplicable al campo de la Comunicación, las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. Y es que el ámbito del presente trabajo no puede ni debe ser reducido a una dimensión numérica. Se trata de una investigación cualitativa y no cuantitativa, motivo por el que ni podemos ni consideramos científicamente apropiado reducir o explicar los nexos causales, las tendencias o las dinámicas de la activación regional europea a través de la simple cuantificación numérica. Y no pretendemos repudiar a esta última sino utilizarla en su justa medida como

⁶⁷ Documentos oficiales de organizaciones internacionales; leyes europeas, nacionales y regionales; programas y discursos políticos; o comunicaciones institucionales, entre otros.

⁶⁸ Metodológicamente este tipo de instrumento de investigación fue avalado y recomendado durante los inicios de la investigación por académicos e investigadores como: Charlie Jeffery (ESC-8), Luis Moreno (GEN-7), Leonardo Morlino (TOS-11), o Santiago Petschen (GEN-9).

punto de apoyo a las explicaciones descriptivas, pero sin hacer de la misma la finalidad de la investigación⁶⁹.

Por ello, los testimonios de los agentes sociales especializados consultados fueron cruciales para la investigación ya que permitieron tener constancia de la dimensión dinámica y conflictual del proceso de participación regional a escala comunitaria, explicando las claves decisivas de la definición misma de los problemas y el hipotético papel de promoción desarrollado por los dirigentes político-administrativos⁷⁰.

No pretendemos, en ningún caso, dar a entender que la utilización de entrevistas personales con agentes cualificados sea un instrumento original y revolucionario dentro de las investigaciones comparadas acerca del fenómeno regional, puesto que como se puede comprobar en la bibliografía, es un método utilizado con frecuencia a escala europea⁷¹. Sólo queremos destacar que hacemos de las mismas el instrumento esencial de la investigación por considerarlas la fórmula más eficaz en función del método escogido y de los objetivos planteados. Es por ello, que como resultado de las citadas conversaciones en cada una de las regiones objeto de estudio con académicos, políticos, altos funcionarios, periodistas y miembros de asociaciones con fuertes intereses europeos; no sólo podemos ofrecer una clarificadora visión del proceso de activación ascendente regional; sino que a través de sus subjetivas, pero cualificadas opiniones nos permitimos construir tablas que delimitan tanto por regiones, como por mecanismos por actores consultados la eficacia o al menos la satisfacción con la eficacia de la actuación sub-estatal en relación a cada una de las variables independientes. Incluso redujimos las respuestas cualitativas de los agentes especializados en relación a la *performance* regional (alta, media o baja), a una escala cuantitativa (entre cero y uno), con objeto de poder enriquecer la explicación descriptiva y la comparación regional⁷².

Para el desarrollo de la investigación hemos utilizado por tanto como fuentes de original importancia las declaraciones recogidas en esas más de cien entrevistas personales en profundidad, semi-estructuradas o abiertas, sostenidas con testimonios institucionales y privados privilegiados, pertenecientes tanto a organismos regionales como europeos. Las entrevistas, de una duración de en torno a una hora cada una, fueron realizadas durante diferentes estancias en cada una de las

⁶⁹ Esta postura metodológica es sustentada y apoyada por el metodólogo en Ciencias Sociales, Airo Hino (GEN-3).

⁷⁰ Las entrevistas, que han constituido la parte empírico-experimental del trabajo, se encuentran citadas en el correspondiente apéndice por orden alfabético por cada una de las regiones que han compuesto la investigación, además de aquellas que facilitaron la redacción de la parte más general del trabajo. La mayor parte de ellas fueron realizadas durante el periodo de casi dos años comprendido entre el final de 2005 y el verano de 2007. Las entrevistas se desarrollaron, salvo en los casos que se especifique lo contrario, cara a cara y en el idioma de los respectivos países. Algunas de ellas fueron efectuadas por diferentes colegas investigadores, convenientemente citados, a los que hago constar mi más sincero y sentido agradecimiento.

⁷¹ Podemos citar a modo de ejemplo en este sentido las siguientes tesis doctorales: Börzel, 1999; Bolgherini, 2003; Profeti, 2004; Hernández Ferreiro, 2005; o Elias, 2006.

⁷² La traducción de las respuestas cualitativas de los agentes entrevistados a una escala cuantitativa dentro de las tablas de *performance* regional que se exhiben en la investigación, no suponen una debilidad ni una traición al método cualitativo sino que «sólo sirven para ilustrar la explicación descriptiva; puesto que no implican la utilización de regresiones o la introducción de hipótesis de probabilidad, propias del método cuantitativo» (Hino, GEN-3).

cuatro regiones objeto de nuestro estudio⁷³. A escala regional, fueron requeridos los responsables administrativos y colaboradores de cada canal de activación, los encargados de las oficinas de representación en Bruselas, miembros de asociaciones regionales, reputados académicos, periodistas y políticos especializados en la temática europea. Además, nos hemos servido de los testimonios personales de algunos de los componentes de los equipos de trabajo de los presidentes regionales, que bien se ocupaban de las relaciones con Europa, bien habían detentado posiciones clave en la estructura regional, y consecuentemente, podían aportarnos útiles cifras e informaciones; así como, en algunos casos, de las de los propios ex presidentes regionales.

Con respecto a la accesibilidad de las fuentes, consideramos necesario remarcar que en general:

— Los actores sociales toscanos fueron más reacios a colaborar en la investigación que sus homólogos canarios, valones y escoceses. Aún así, en el mejor de los casos la disponibilidad para conducir las entrevistas en los plazos lógicos de una investigación de este tipo, nunca superó el cincuenta por ciento de las peticiones.

— Salvo un par de excepciones, los entrevistados permitieron que sus declaraciones fuesen registradas por magnetófono, y menos del cinco por ciento de los mismos pidió discreción en relación a la identificación de la fuente de las declaraciones.

— En relación a los cargos detentados, la disponibilidad de los académicos ha sido prácticamente total con respecto a esta investigación. Algo menor, pero también bastante elevada fue la de los altos funcionarios regionales y la de los miembros de asociaciones con intereses europeos. Menor fue la disponibilidad a colaborar de los periodistas; mientras que los menos accesibles fueron los políticos.

— Respecto a la accesibilidad de los políticos, los menos difíciles de contactar fueron los escoceses, después los valones, luego los canarios y por últimos los toscanos. Común a los cuatro casos de estudio fue que la accesibilidad de los políticos se vio enormemente condicionada por el tipo de presentación y recomendación aportada por el investigador, condición sin la cual, las colaboraciones fueron mucho más limitadas. Sin embargo, una vez se conseguía acceder a un político, éste se constituía en una fuente primordial que permitía contactar, en ocasiones de forma inmediata y sin dilaciones con otros de sus colegas regionales. Asimismo, los políticos se han revelado en el caso toscano como agentes mediadores imprescindibles para el acceso a los funcionarios y asesores administrativos requeridos, los cuales mostraban una escasa disponibilidad cuando eran requeridos en ausencia de los citados mediadores.

6. La estructura de la investigación

La presente investigación quedará articulada en tres partes claramente diferenciadas: una primera de carácter introductorio, una segunda que analizará en profundidad cada uno de nuestros casos de estudio, y una tercera que albergará la comparación conjunta, la discusión de resultados y las conclusiones con respecto a los mencionados casos.

⁷³ La mayor parte de las entrevistas específicas de cada uno de nuestros casos de estudio se concentraron en los siguientes arcos temporales: Toscana (marzo-junio 2006), Escocia (septiembre 2006-enero 2007), Valonia (febrero-junio 2007), y Canarias (julio-agosto 2006, y julio-septiembre 2007). Las entrevistas de temática más general se dispersaron entre los años 2005 y 2007.

La primera parte compuesta por el capítulo primero «La activación de las Regiones Legislativas en el proceso de europeización: Un cuadro analítico para una investigación comparada», pretende albergar el marco de estudio teórico introductorio, acerca del fenómeno de las regiones con poderes legislativos así como de sus demandas y mecanismos de activación para intentar influir en el proceso decisonal comunitario, necesario para el posterior desarrollo de la investigación. Dentro de este capítulo se analizan sucesivamente conceptos y fenómenos que resultarán claves en el transcurso de la investigación como el de región, el regionalismo, la integración europea, la gobernanza a múltiples niveles, o el principio de subsidiariedad. Además se hace un repaso teórico sobre los mecanismos regionales de activación ascendente que se consideran en el presente estudio y que conforman las variables dependientes del mismo: la participación directa e indirecta en el Consejo de Ministros de la UE, en la Comité de las Regiones, la interacción con la Comisión Europea, la oficina de representación en Bruselas, o la participación dentro del fenómeno del asociacionismo interregional. El capítulo culmina con una breve síntesis metodológica del trabajo que hace hincapié en la estructura, el método, las fuentes, las variables, y las hipótesis o preguntas iniciales de investigación.

La segunda parte está compuesta por los capítulos segundo «La movilización de Canarias y sus mecanismos de activación respecto al proceso de europeización», tercero «La movilización de Escocia y sus mecanismos de activación respecto al proceso de europeización», cuarto «La movilización de Toscana y sus mecanismos de activación respecto al proceso de europeización», y quinto «La movilización de Valonia y sus mecanismos de activación respecto al proceso de europeización». Como corresponde a la lógica de un análisis comparado orientado a los estudios de caso y no a las variables, dedicamos un capítulo al estudio en profundidad de cada una de las regiones con capacidad legislativa objeto de nuestra investigación: Canarias, Escocia, Toscana y Valonia.

La estructuración de estos cuatro capítulos es idéntica. Tras una somera introducción, se analiza el proceso de regionalización del país del que forma parte la región. Después se hace una aproximación a la región en cuanto a sus principales datos y estadísticas de relevante importancia así como a su inclusión, integración e interacción con respecto a la realidad estatal de la que la región forma parte. Posteriormente se conecta la descrita realidad regional con la dimensión europea en relación a las aspiraciones de la primera con respecto a la segunda, todo ello a escala general. Al final de cada uno de estos capítulos, se desarrolla la parte más empírica de esta investigación, al realizar un exhaustivo análisis de las aspiraciones y los mecanismos utilizados para influir en la *gobernanza* europea y en el proceso decisonal comunitario, por parte de cada una de las entidades sub-estatales en cuestión. Para ello, los actores administrativos, políticos o académicos, así como los miembros de asociaciones y periodistas consultados, describen y valoran la efectividad del uso de cada uno de los seis diferentes mecanismos que hemos considerado como dimensiones fundamentales de la activación regional respecto al proceso de europeización.

La tercera y última parte de la investigación incluirá el capítulo sexto «Resultados del análisis comparado de la activación europea de las regiones legislativas de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia». Aquí habrá cabida para el examen conjunto de los cuatro casos de estudio. A modo de capítulo conclusivo, se confrontará la *performance* de las regiones en función de cada uno de los mecanismos de activación (variables dependientes) en particular, así como a escala general; poniéndose en relación o desligándose los resultados de las variables de control previamente sugeridas. Es por ello que en el curso del capítulo se prestará una especial atención a la comprobación o a la refutación de las hipótesis iniciales planteadas así

como a la individualización de las combinaciones de factores o variables de control que las determinan.

La presente investigación culmina con la exposición de las fuentes utilizadas en la bibliografía, así como con la inclusión de dos apéndices finales. En uno se encuentran detalladas las entrevistas mantenidas con diferentes agentes especializados para fundamentar muchos de los argumentos, posturas y conclusiones que se vierten a lo largo de toda la investigación. Mientras que en el otro, se realiza, en idioma italiano, un resumen de las conclusiones y hallazgos más relevantes de la investigación, necesario para la obtención por parte del presente trabajo de la mención de Doctorado Europeo.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO SEGUNDO

LA MOVILIZACIÓN DE CANARIAS Y SUS MECANISMOS DE ACTIVACIÓN RESPECTO AL PROCESO DE EUROPEIZACIÓN

I INTRODUCCIÓN

Situada a casi 3.000 kilómetros de la capital europea y a más de 1.800 de Madrid, Canarias es la Comunidad Autónoma española que goza de un mayor número de singularidades, pero también una de las regiones europeas a las que la legislación comunitaria reconoce más especificidades. Resulta inviable acercarse a la realidad canaria sin atender a la influencia decisiva que ejercita sobre la misma el condicionante, reconocido por la misma UE desde 1997, de la Ultraperiferia.

Desde antiguo, y por supuesto mucho antes de la entrada en 1986 de España en la UE, Canarias ha demostrado actitudes y ha recibido tratamientos diferenciados a los del resto de Comunidades Autónomas (CC.AA). Su ubicación geográfica le ha permitido relaciones e intercambios comerciales con países sudamericanos y con otros estados europeos como Holanda, Alemania, o las islas británicas, de los que no ha gozado ninguna otra autonomía española. Ese mismo factor ha justificado a lo largo de su historia el mantenimiento de un régimen fiscal y aduanero más flexible y benévolo, adaptado a la realidad regional. En definitiva, un tratamiento específico, amparado en una realidad también especial, reflejado incluso durante la dictadura franquista por el hecho de que los temas canarios no se sustanciaban con los ministros del ramo sino en Presidencia del Gobierno (Suay, CAN-28).

Aunque en la actualidad sus índices socioeconómicos han logrado prácticamente converger con la media española, la Canarias de inicios del siglo XX estaba muy subdesarrollada y era prácticamente analfabeta con respecto al resto de España. Entonces era tan sólo un lugar estratégico de paso de las rutas marítimas internacionales, en el que sus habitantes apenas subsistían gracias a la pesca y a la agricultura (Carballo, CAN-7). Un siglo después, esa situación se ha paliado por dos motivos fundamentales. De una parte, el *boom* turístico canario de la década de los sesenta y los setenta. Y de otra, la entrada de España en la UE durante la segunda mitad de la década de los ochenta, y el paulatino encaje de Canarias dentro de la política regional europea y su consideración a final de los noventa como una de las siete Regiones Ultraperiféricas de la UE.

Precisamente, la integración inmediata en la UE y la aplicación inmutada del Derecho Comunitario hubieran supuesto la práctica desaparición del marco diferenciado del que Canarias ha venido disfrutando históricamente. De ahí las medidas transitorias adoptadas para

la integración gradual de la región. Sin embargo, la firma en 1997 de un importantísimo acuerdo que se vería reflejado tanto en un Protocolo como en el artículo 299.2 del posterior Tratado de Ámsterdam, supuso algo insólito hasta aquel momento: el reconocimiento de la ultraperifericidad en un texto de Derecho Primario de la UE. A partir de ese tratado: Azores y Madeira en Portugal; Guadalupe, Martinica, Guyana y Reunión en Francia; y las Islas Canarias en España, cuentan con el reconocimiento común de sus especiales circunstancias. Éstas derivan de: la lejanía; la fragmentación; los entornos económicos subdesarrollados y los climas generalmente adversos; y la UE desarrolla medidas encaminadas a aliviarlas⁷⁴.

Como dentro de la UE nada se consigue por casualidad, debemos ubicar este logro capital para Canarias en su propio contexto. Durante la etapa preconstitucional España fue uno de los estados más centralizados de Europa. Sin embargo, en menos de una década se desarrolló un tan inesperado como exitoso proceso de descentralización. Concretamente la muerte del dictador en 1975, la ejemplar transición política auspiciada por los importantes Pactos de la Moncloa de 1977, la promulgación de la vigente Constitución Española en 1978, y la de los respectivos Estatutos de Autonomía (entre ellos el de Canarias el 10 de agosto de 1982) para cada una de las 17 CC.AA en las que se dividió el país; han convertido a España en uno de los estados europeos que mayor número de competencias confiere a sus entidades subnacionales, alcanzando niveles muy próximos a los de países federales como Alemania, Austria o Bélgica.

Dentro de este modelo, el Estado de las Autonomías ha permitido, tal y como ha venido pregonando la estrategia del *Tercer Nivel*, una limitada participación de las entidades subestatales españolas en ciertos ámbitos del Derecho Internacional (en los supuestos en los que no comprometan internacionalmente en este caso al Estado español), y del proceso de toma de decisiones de la UE. La posibilidad de una acción exterior para las CC.AA tiene la lícita finalidad de mejorar el ejercicio de sus competencias, con lo que su enfoque más adecuado, más allá de los casos puntuales en los que no pueda negarse la posibilidad de supuestos conflictivos, es el de su utilidad instrumental. En el caso canario, tanto el marco constitucional como el estatutario ofrecen «diversas vías alternativas para una actuación exterior plenamente legítima, tanto en la vertiente de la acción indirecta o de participación en el ejercicio de la política exterior del Estado, como en la directa, esto es, la protagonizada por los agentes que integran el sistema institucional autonómico» (Navarro Méndez, 2003, p.270).

En este sentido y por lo que respecta al poder ejecutivo, se ha constatado la consolidación de distintas prácticas de acción exterior a escala canaria. Desde los viajes oficiales, la cooperación al desarrollo o la firma de acuerdos y partenariados con otras regiones o países europeos o de fuera del continente, hasta la participación en distintos foros de asociacionismo y cooperación interregional, o la creciente interacción directa e indirecta de la región con instituciones europeas como el Consejo de Ministros o la Comisión Europea, u órganos de la UE como el Comité de las Regiones. En este último sentido, Canarias no sólo participa como receptor o arena de las políticas comunitarias en la fase descendente del proceso decisional comunitario, sino que también lo hace, como actor, en la fase ascendente del mismo.

⁷⁴ En este sentido puede profundizarse en *Informe anual del CES 2006-2007*. Secretaría General del Consejo Económico y Social de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 2007, pp. 1-27.

Últimamente se intenta presentar también a Canarias como una plataforma geoestratégica tricontinental indispensable como punto de conexión y encuentro entre el continente al que pertenece políticamente (Europa), aquel al que pertenece geográficamente (África), y aquel con el que tradicionalmente ha mantenido unas relaciones privilegiadas (América, sobre todo su parte sur). Más allá de estas últimas tendencias, lo que resulta indudable es que en Canarias existe una desarrollada sensibilidad europea, al menos a escala política. Y es que la pertenencia de Canarias al ámbito político y cultural europeo ha sido una de las pocas cuestiones que no se han puesto en discusión por los partidos representados en el hemisiclo regional (García Rojas, CAN-11). Y esto quedó demostrado por el hecho de que a pesar de la tradicional convulsa política regional, en Canarias se obtuvieron los mayores índices de apoyo de todo el país al fracasado proyecto de Constitución Europea en el *referéndum* celebrado en febrero de 2005. Como reflejo de esta especial sensibilidad, Canarias viene siendo un actor tradicional del proceso de integración europea. Su movilización sub-estatal directa hacia Bruselas, así como sus iniciativas para crear contactos con las instituciones comunitarias así como con las autoridades sub-estatales de otros países, son extensas y destacadas, tal y como ampliamente analizaremos en el presente capítulo.

Por todo lo anterior, nuestro caso de estudio intentará explicar y analizar el porqué y el cómo esta región con capacidad legislativa viene intentando influir en el proceso de europeización, así como los factores que motivan sus diferentes estrategias de activación respecto a Bruselas. Por ello, ofreceremos una exhaustiva visión acerca de los canales de acceso utilizados por Canarias para hacer llegar sus posturas y sus reivindicaciones a Bruselas, configurando su particular estrategia institucional.

Como haremos también en el resto de los supuestos de estudio, comenzaremos explicando el contexto del proceso de la regionalización española, para pasar posteriormente a realizar una aproximación a la Comunidad Autónoma (CA) de Canarias en cuanto a sus principales características políticas, sociales y económicas, así como a su inclusión, integración e interacción con respecto a la realidad estatal española de la que forma parte. Después se relacionará la realidad canaria con la dimensión europea en relación a las aspiraciones de la primera con respecto a la segunda, todo ello a escala general. A continuación, se desarrollará la parte más empírica de la investigación al realizar un exhaustivo análisis de las aspiraciones canarias en relación a la *gobernanza* europea y al proceso decisional comunitario. Para ello, los actores administrativos, políticos o académicos, así como los miembros de asociaciones y periodistas consultados, describirán y valorarán su satisfacción con respecto a la eficacia del uso de cada uno de los seis diferentes mecanismos que hemos considerado como dimensiones fundamentales del proceso de europeización. A este análisis se añadirán una serie de conclusiones valorativas, que se convertirán en las fuentes básicas para utilizar el método comparado en el último de los capítulos del presente trabajo de investigación, y dónde se compararán las similitudes y las diferencias respecto a la movilización sub-estatal de cada uno de estudios de caso analizados.

II. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN ESPAÑA

1. El recorrido de la regionalización en España

«España ofrece un caso peculiar dentro del conjunto de países del hemisferio occidental. Su unidad ha sufrido quebranto a menudo a causa de sus señaladas variedades étnicas y lingüísticas, gobernadas por fuerzas políticas a la vez débiles, por lo ineficaces, y fuertes por

lo violentas. (...) A pesar de todos sus enfrentamientos pretéritos internos, España es una unidad claramente identificable como unidad histórica. Unidad que va más allá del mero mosaico de pueblos sin otra afinidad que su contigüidad o coexistencia bajo el mismo soberano o poder político. La península Ibérica no es la Balcánica. Los ligámenes que unen a sus gentes diversas confieren a España una unidad aunque no borran sus grietas y oposiciones internas» (Moreno, 1997, p.85), exponía hace una década Luis Moreno para explicar la dicotomía de la unidad y la diversidad españolas.

Dentro de un territorio de algo más de medio millón de kilómetros cuadrados, conviven diversas nacionalidades, culturas regionales e idiomas oficiales. Además del castellano que es utilizado en la totalidad del territorio, el catalán, el gallego y el vasco son co-oficiales en sus respectivas regiones. Por otra parte, un número significativo de los ciudadanos (mayoritariamente en el País Vasco y Cataluña) no se consideran españoles, mientras que, sin llegar a estos extremos, subsisten fuertes identidades regionales en áreas como Andalucía, Baleares, Canarias, y la Comunidad Valenciana⁷⁵. Otro factor que tradicionalmente ha invitado a la descentralización ha sido la elevada diferencia económica entre las mucho más desarrolladas regiones periféricas del norte, y las más deprimidas (a excepción de la isla que supone Madrid) del centro y sur de la península. Estas diferencias, que se repiten a lo largo de todo el territorio, hacen que España pueda parecer más un sub-continente que un país (Hopkins, 2002, p.120).

Esta situación de diversidad no es nueva sino que viene siendo una constante a lo largo de la historia. De una parte, hasta la unión de las coronas de Castilla y Aragón en 1569, el territorio en el que hoy se ubica España nunca había sido gobernado como una unidad política autónoma. De otra, en los siglos sucesivos se mantuvo una fachada de unidad, si bien bajo la Corona española se agrupaban una amalgama de reinos y principados (Hopkins, 2002, p.120).

Sin embargo, la que ciertamente puede denominarse como «España constitucional», es una realidad política democrática que apenas goza de tres décadas de vida. Efectivamente, se estableció a partir de la caída del férreo régimen dictatorial del General Franco en 1975, tras pasar por un ejemplar periodo de transición política⁷⁶. Sólo tres años más tarde, las principales fuerzas políticas del país y el conjunto de los ciudadanos españoles aprobarían la vigente Constitución española, que desde entonces se ha convertido en la piedra angular de la España democrática, y en la base de la organización territorial autonómica del Estado.

En efecto, la necesidad de dar una respuesta a esa nueva organización territorial del Estado obligó a los distintos compromisarios al pacto de una solución global que superase la residual estructura franquista excesivamente centralista. Se pretendía un nuevo modelo descentralizado, en el que las reivindicaciones periféricas de un mayor autogobierno tuvieran también su encaje. Precisamente un año más tarde se establecieron los primeros gobiernos

⁷⁵ Resulta en este sentido muy útil acudir a los índices de identificación regional y nacional dentro de las diferentes regiones españolas, derivados de la utilización metodológica de la denominada «Moreno question». El propio autor ofrece datos relevantes hasta mitad de la década de los noventa en el antes citado (Moreno, 1997)

⁷⁶ El general Franco accedió al poder político en España en 1939, a la conclusión de la Guerra Civil española (1936-1939), tras derrocar la República que existía hasta aquella fecha. Desde entonces mantuvo un régimen dictatorial que duró casi cuatro décadas, hasta su muerte acaecida en 1975.

regionales de Cataluña y el País Vasco. Sin embargo, lo que no era predecible es que estas primeras experiencias de gobierno regional produjesen un efecto dominó sobre otras áreas que nunca se habían distinguido por poseer fuertes afinidades regionales. En 1983, apenas cinco años más tarde, se habían conformado ya todas las CC.AA españolas, como consecuencia del poder estatuyente emanado de la norma institucional básica de cada una de ellas, su Estatuto de Autonomía. Estos estatutos son, como explica el artículo 147 de la Constitución Española, leyes orgánicas que el Estado ampara y reconoce como partes integrantes de su ordenamiento jurídico.

A inicios de los ochenta (menos de una década después de la muerte del dictador), todo el territorio español, a excepción de los enclaves situados en el norte de África de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que no alcanzarían su peculiar grado de autonomía hasta 1995, se encontraba ya profusamente regionalizado. Una regionalización formal que debido a su profundidad viene siendo asumida de manera incontestada como una cuasi-federalización⁷⁷.

Habiendo quedado sustanciada la fase decisiva y constituyente del modelo del Estado de las Autonomías entonces, una segunda fase de consolidación del mismo acaba de abrirse. Tras el rechazo en el Parlamento español en enero de 2005 del «Proyecto de nuevo Estatuto vasco», en 2006 tuvieron más éxito los procesos de renovación de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Cataluña (Parlamento de España, 2006a y 2006b). La renovación de los estatutos autonómicos es una posibilidad, que constituye el núcleo del debate autonómico actual, y que ya se contemplaba originariamente en los mismos, como fórmula para profundizar en su autogobierno y elevar el techo competencial actual en función de una serie de condiciones (Martín y Pérez de Nanclares, 2005, p.760). Como había sucedido un cuarto de siglo antes, esta posibilidad fue aprovechada miméticamente por otras CC.AA, cuyos respectivos parlamentos también comenzaron a aprobar en 2006 los proyectos de sus nuevos Estatutos y que se remitieron a las Cortes Generales para negociación y adopción desde Andalucía, Baleares, Aragón, Castilla y León y Canarias⁷⁸. Precisamente todos ellos menos el canario han sido ya aprobados en el Parlamento español. Parece por tanto previsible que en un corto periodo de tiempo, esta segunda fase de conformación del Estado de las Autonomías quede definitivamente terminada en España.

2. El panorama constitucional tras el proceso de regionalización

a) *La institucionalización de la regionalización*

Entre 1939 y 1975 el Régimen franquista impuso un modelo de estado centralista en España. Durante el periodo de transición a la democracia se debatió ampliamente acerca de

⁷⁷ Coinciden entre otros en esta perspectiva académicos como: Luis Moreno (1997 y 2001); Tanja Börzel (1999); o John Hopkins (2002).

⁷⁸ Propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía, presentada por el Parlamento de Andalucía el 5 de mayo de 2006; propuesta de reforma del Estatuto de las Islas Baleares, presentada por el Parlamento de las Islas Baleares el 19 de junio de 2006; propuesta de reforma del Estatuto de Aragón, presentada por el Parlamento de Aragón el 26 de junio de 2006; propuesta de reforma del Estatuto de Canarias, presentada por el Parlamento de Canarias el 26 de junio de 2006; o propuesta de reforma del Estatuto de Castilla y León, presentada por el Parlamento de Castilla y León el 5 de diciembre de 2006.

la nueva relación entre la capital Madrid, y las regiones sub-estatales. Como resultado de la negociación se diseñó una fórmula híbrida, que respondió a las diferencias regionales por medio de la división del país en CC.AA con diferentes grados de competencias. Esta naturaleza quedó ratificada por el segundo de los artículos de la vigente Constitución española que menciona que: «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española (...), y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y de las regiones de las que se componen, y la solidaridad entre todas ellas» (Parlamento de España, 1978, a.2). Así, se llegó al acuerdo, que el momento histórico y la situación política requerían, reconociendo una única nación, pero también varias nacionalidades en su interior, y de esta manera, la naturaleza heterogénea del Estado español.

Actualmente, el territorio de España se encuentra dividido en 17 regiones denominadas CC.AA.⁷⁹ Se trata ésta de una mera distinción lingüística, derivada de una concreta situación histórica y política, que ha fraguado en un término que ha sustituido entre la literatura española casi por completo al de región para referirse a las entidades sub-estatales españolas. De hecho, a escala interna el término región se utiliza para designar un nivel de organización inferior como es el de la provincia. A pesar de ello, las CC.AA españolas implican el mismo nivel de gobierno que los *länder* alemanes o austriacos, las regiones belgas o italianas, o las entidades sub-nacionales británicas.

En un principio el modelo español del Estado de las Autonomías se inspiró en el sistema constitucional italiano, aunque con el paso del tiempo convinimos en que sobrepasó a éste en cuanto al nivel de descentralización y transferencia de competencias a sus entidades sub-estatales se refiere. Y es que el «sistema orgánico de regionalismo» español modela las vías por las cuales los territorios pueden establecer su Autonomía (Hopkins, 2002, p.120). Y la clave para ello está en el Estatuto de Autonomía, que por debajo de la Constitución española rige a cada una de las CC.AA. Como no podía ser de otra manera, tampoco fue homogéneo para las distintas CC.AA el método de obtención de sus respectivos estatutos. Los tres diferentes cauces han sido conocidos como «vía rápida», «vía normal» y «vía excepcional»:

1. *Vía rápida*.—Es la delimitada por la disposición transitoria segunda del título decimosegundo de la Constitución española. Fue el método aplicado en Cataluña, País Vasco y Galicia por haber sido plebiscitados afirmativamente estatutos de autonomía durante el periodo de la Segunda República entre 1931 y 1936. A estas tres comunidades se les permitió acudir directamente a la vía del artículo 151.2 de la Constitución española, como fórmula para la adquisición de un más elevado grado de autonomía.

2. *Vía normal*.—Es la derivada de las provisiones del artículo 143 de la Constitución y se diseñó como la fórmula más común para el establecimiento de la autonomía. También fue conocida como la vía lenta, puesto que preveía que la autonomía adquirida no fuese plena hasta que no hubiesen transcurrido cinco años del establecimiento de la misma (Parlamento de España, 1978, a.148.2). Esta fórmula preveía que provincias con características comunes de naturaleza histórica, cultural o económica pudieran acceder al *status* del autogobierno en determinadas circunstancias. De esta manera se configuraron otras trece CC.AA. Debemos apuntar que en algunos de los casos, la modelación y composición de las mismas suscitó cier-

⁷⁹ Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco, Canarias, Navarra, C. Valenciana, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia.

tas rupturas, al menos de carácter etnoterritorial. Como bien explicaba Luis Moreno (1997, p.82): «el proceso autonómico ha representado, paradójicamente, una ruptura con la base etnoterritorial de algunas provincias. Consecuencia de ello ha sido la consagración de barbarismos tales como el de Castilla-La Mancha o Castilla y León».

3. *Vía excepcional*.—Delimitada por el artículo 151 de la Constitución española, fue utilizada particularmente por Andalucía, que deseaba obtener la autonomía ofrecida a Cataluña, Galicia y el País Vasco, sin esperar los cinco años que marcaba el artículo 148. Para acudir de esta manera excepcional a la vía rápida se necesitaba cumplir con unos requisitos cuantitativos en términos de mayorías de apoyo más estrictos que los requeridos para la vía normal. Para sorpresa del Gobierno central, Andalucía inmediatamente puso en marcha con éxito el proceso de obtención de esas mayorías cualificadas, y fue la única CC.AA que en principio utilizó esta vía excepcional, aunque años más tarde, la sentencia 70/1983 del Tribunal Constitucional, obligase a reconocer parcialmente, el *status* del artículo 151 para la Comunidad Valenciana y Canarias (Hopkins, 2002, pp.124-125).

Como consecuencia de la vía elegida y en función de su nivel de autonomía las 17 CC.AA españolas podían dividirse en dos grupos. El de aquellas que adquirieron el techo competencial marcado por el artículo 151 (Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco), y el de las otras trece regiones del 143. En la práctica, Canarias y la C. Valenciana obtuvieron posteriormente competencias particulares en Sanidad y Educación, mientras que a Navarra se le concedió un régimen fiscal similar al del País Vasco. Por ello, estas tres regiones configuran un tercer nivel medio de autonomía entre el del 151 y el del 143.

Más allá de estas diferencias, el nivel autonómico reproduce el estatal, y por ello es común a cada una de las autonomías la posesión de una asamblea legislativa o Parlamento, así como de un Ejecutivo dirigido por su Presidente regional. La triple división de poderes a escala sub-estatal se reproduce también en relación al poder judicial, ya que las 17 CC.AA tienen también sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia.

b) *El reparto competencial y las asimetrías de la regionalización*

El modelo competencial español distingue entre tres tipos de competencias: las atribuidas en exclusiva a las CC.AA, las del Estado, y las compartidas entre ambos. De esta manera, todas las CC.AA tienen competencias ejecutivas y legislativas en las siguientes materias: urbanismo, vivienda, medio ambiente, idioma regional (sólo en algunos casos), deporte, políticas sociales, sanidad e higiene, así como los puertos y aeropuertos comerciales (Parlamento de España, 1978, a.148). Por su parte el Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias reservadas por el artículo 149 de la Constitución en relación al aseguramiento de la unidad y la soberanía nacionales como: inmigración, defensa, el sistema monetario y las relaciones internacionales.

Pero el Estado y sus CC.AA también pueden compartir el ejercicio de competencias de dos maneras: el Estado puede retener el poder legislativo sobre una materia particular mientras que las CC.AA disfrutan del poder ejecutivo sobre la misma; o bien el Estado puede encargarse de la regulación básica sobre una materia y las CC.AA de la legislación de desarrollo de la misma (Parlamento de España, 1978, a.150).

A todo este sistema deben añadirse tres cláusulas a favor del Estado: la residual, por la que le corresponden todas aquellas competencias no previstas en los Estatutos de Autonomía; la de prevalencia, en relación con la regulación o intervención en materias comparti-

das; y una cláusula supletoria, que establece la vigencia del derecho del Estado para evitar vacíos normativos (Rodríguez Drincourt, 2006).

Al ser la Constitución española de 1978 anterior a la entrada de España en la UE, la norma suprema no podía explicar cómo el proceso de regionalización y la pertenencia a la organización supranacional podían coexistir. Por este motivo el modelo ha debido desarrollarse con el paso del tiempo y ahora el artículo 93 permite la transferencia de competencias a la UE y le concede al Gobierno central la posibilidad de ratificar los tratados y demás legislación comunitaria. Sin embargo, mientras que Madrid es responsable ante la UE de la correcta transposición de la legislación comunitaria y el Estado tiene competencia exclusiva en materia de Relaciones Internacionales, ese mismo Estado no tiene el monopolio en el proceso de integración europea (Tribunal Constitucional de España, 58/1982 y 252/1988). La aplicación de la legislación europea no afecta la distribución constitucional de las competencias (Tribunal Constitucional de España, 165/1994), ya que tanto el Estado como las CC.AA tienen la potestad de transponer directivas en función de sus propias atribuciones competenciales (Tribunal Constitucional de España, 236/1991, 172/1992, y 80/1993). Además, la posibilidad de trasponer la legislación comunitaria no es discrecional para el Estado y sus CC.AA, sino que es una obligación constitucional (Ross y Salvador, 2003, p.214).

Como bien se ha podido advertir en el reparto competencial, las asimetrías existentes dentro de la organización autonómica, derivadas de los modelos de acceso a la autonomía de las respectivas CC.AA, son evidentes. La asimetría territorial es el resultado de la confluencia de tres factores: la herencia histórica de un Estado fuertemente centralizado; el reconocimiento al derecho al autogobierno de las denominadas *nacionalidades históricas*; la posibilidad de descentralización concedida al resto de regiones que aspiraban a la consecución de su propio Gobierno autónomo (Closa y Heywood, 2004, p.84).

Desde el inicio del proceso descentralizador, las asimetrías *de iure* y *de facto* han constituido un estímulo adicional a la naturaleza competitiva de las relaciones políticas en el seno del Estado de las Autonomías (Moreno, 1997, p.142). Y como resultado: nacionalidades históricas (Cataluña, Galicia y el País Vasco); nacionalidad histórica del 151 (Andalucía); nacionalidad del 143 (C. Valenciana); comunidades del 143; comunidad foral (Navarra); y los Consejos Insulares y los Cabildos (en Baleares y Canarias, respectivamente).

En efecto, existen competencias muy concretas de las que disfrutaban tan sólo algunas CC.AA (Navarra y el País Vasco han asumido mayores competencias fiscales, Cataluña y el País Vasco tienen su propia policía autonómica, y Canarias un régimen fiscal específico); motivo por el cual se han orquestado mecanismos de cooperación, en muchas ocasiones orientados a la participación de algunas de las entidades sub-estatales en la postura nacional a defender a escala europea, desconocidos incluso en otros ordenamientos federales. Así, se han creado por el momento comisiones bilaterales entre el Estado y tres CC.AA: Cataluña, País Vasco y Canarias. Sin embargo, en la práctica estas comisiones bilaterales han funcionado en los últimos años de manera muy poco dinámica en los dos primeros supuestos, mientras que en el caso canario sí que ha experimentado una mayor y más armónica actividad. Como apunta Martín y Pérez de Nanclares (2005, p.778), dos han sido los motivos del éxito de la comisión bilateral Canarias-Estado: «Desde la perspectiva jurídica, el carácter ultraperiférico que el Derecho Comunitario reconoce (sólo) a esta CC.AA española, demanda una relación bilateral específica en diversas materias. Y, desde el coyuntural plano político, los gobiernos canarios y el del Estado han mantenido en los últimos años unas fluidas relaciones políticas que han desembocado en un diálogo efectivo tendente a defender los intereses canarios en las instituciones europeas».

A la asimetría entre los niveles competenciales de las nacionalidades y las regiones debemos por último añadir, la heterogeneidad administrativa básica entre las comunidades pluri y uniprovinciales. Ésta ha provocado «una discriminación distorsionadora en las relaciones de los gobiernos autonómicos y locales, de una parte, y entre aquellos aquéllos y los organismos de la administración periférica del Estado radicados en el ámbito de cada CC.AA, de otro» (Moreno, 1997, p.142).

3. Variables de contexto de la regionalización española

a) *El nivel local*

El esquema territorial local se edifica según la Constitución española sobre dos pilares: el municipio y la provincia, que son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional. Más allá de esta clara distinción, existen significativas variaciones en las estructuras locales a lo largo del territorio nacional.

El nivel más básico de gobierno sub-estatal es el del municipio, dividiéndose el Estado en algo más de ocho mil de ellos. A pesar de cubrir todo el territorio nacional, se han dispuesto además otras tres mil unidades sub-municipales, a petición de la población concernida y los propios municipios y con el consentimiento de sus respectivas autonomías. Asimismo, podemos distinguir otra figura dentro del ámbito de la administración local como son las asociaciones de municipios o mancomunidades. Concretamente se encargan de gestionar el desarrollo colectivo de específicas áreas de política municipal, y como unidades sub-municipales se encuentran sujetas a la legislación regional.

Dentro del nivel de gobierno local, pero por encima del meramente municipal, encontramos las cincuenta provincias españolas. La provincia es una división territorial del Estado, que se configura constitucionalmente como una entidad local determinada por la agrupación de municipios, y además como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, que goza de autonomía para la gestión de sus intereses, conforme al artículo 137 de la Constitución española. Como órgano de gobierno administrativo cada provincia posee su diputación, elegida por los municipios integrantes de su territorio. En el caso de las CC.AA uniprovinciales (Asturias, Baleares, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja), las instituciones autonómicas y provinciales coinciden. Más complejo es el específico caso canario, territorio en el que no existen órganos de gobierno de ámbito provincial, sino que estos se ordenan a escala insular. Los Cabildos Insulares son sin duda una de las instituciones más emblemáticas y representativas del ordenamiento jurídico canario vigente, y suponen un reconocimiento explícito de la Isla como entidad vertebradora del sistema. Son unos entes híbridos que actúan simultáneamente como órganos de gobierno, administración y representación de las islas y de las instituciones de la CC.AA, y básicamente son corporaciones locales (Sarmiento, 2006, pp.195-199).

b) *Los hechos diferenciales*

Toda nuestra exposición nos ha venido sirviendo para delinear una aproximación a la estructura territorial del Estado dispuesta en función del diseño del texto constitucional. Según el mismo, se permite una diversidad heterogénea, que encuentra su explicación en la existencia de ciertas «desuniformidades» o «diferencialidades», que parecen consecuentemente exigir un tratamiento diferente (Carballo, 2001, p.52). No en vano, el hecho de encontrarnos

ante un modelo de Estado integrador de entidades desiguales y heterogéneas, nos remite como vimos a la realidad de encontrarnos ante un Estado asimétrico (López Aguilar, 1998, p.25).

En efecto, la Constitución española contiene algunas referencias que delimitan el ámbito diferencial derivado de la existencia de: una lengua diferente (art. 3.2), de un Derecho civil foral especial (art. 149.1.8), una administración especial propia derivada del condicionante de la insularidad y materializada en Cabildos o Consejos (art. 69.3, 138.1, 141.8 y 143.3), o un distinto régimen económico-fiscal (Disposiciones adicionales 1.^a y 3.^a).

Ahora bien, no podemos entender que dentro del concepto de «hecho diferencial» caben cualquier diferencialidad o desuniformidad. El motivo reside en que siempre podríamos encontrar meras diferencias interautonómicas derivadas del propio sustrato geofísico como las costas, las aguas o carreteras transcomunitarias, que evidentemente no todas las CC.AA pueden poseer. Y es que no podemos obviar que el «hecho diferencial» es un concepto elaborado por contraposición subjetiva, que es difícilmente cuantificable, que está inserto en la identidad étnica de los pueblos, y que es entendido como un rasgo o conjunto de rasgos diferenciadores respecto a otras comunidades (Moreno, 1997, p.108).

En este sentido, las nacionalidades históricas aducen su diferencialidad con motivo de sus específicos orígenes y tradiciones, a pesar de que esos elementos sean igualmente vindicados por otras regiones. Y es que precisamente, esa traducción del hecho diferencial en términos políticos y de cuotas de poder, es lo que lo configura como un elemento asimétrico y de aplicación siempre discutible dentro del desarrollo del Estado Autonómico (Moreno, 1997, p.108). A pesar de ello, para el caso que nos ocupa, coincidimos con Carballo, que no parece aventurado sostener que la noción de «hecho diferencial» tiene una consecuencia lógica para Canarias, pues tanto la Constitución española como el Derecho primario europeo le confieren de manera directa ciertas notas de diferencialidad (Carballo, 2001, p.55). Y es que como contundentemente expresaba otro académico isleño: «la singularidad canaria no necesita de un reconocimiento político, es obvia pues estamos a dos mil kilómetros de Madrid» (Villar, CAN-30).

c) *La capacidad regional en materia de Relaciones Internacionales*

En la actualidad nadie se sorprende por el hecho de que una CC.AA celebre un acuerdo de carácter internacional con un ente extranjero, de que una delegación regional visite otro país, o de que una Administración regional decida abrir una oficina de representación en el territorio de otro Estado distinto al que pertenece. Sin embargo, esto no siempre fue así, sino que las CC.AA han ido lenta, pero progresivamente, adquiriendo un protagonismo a escala internacional que en un principio parecía reservado exclusivamente al Estado. Una realidad que ha chocado con la aspiración estatal, consagrada en principio por el artículo 149.1.3 de la Constitución española, de configurarse como el único agente de acción exterior en el ámbito de las relaciones internacionales (Navarro Méndez, 2006b, p.428).

La flexibilización de la lectura del este título competencial estatal ha sido posible por el giro copernicano que el Tribunal Constitucional ha experimentado entre 1982 y 1994⁸⁰. Por

⁸⁰ En este sentido véanse las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional: 35/1982, 22/1984, 154/1985, 252/1988, 137/1989, 153/1989 y 165/1994, que Navarro Méndez agrupa en cuatro fases evolutivas doctrinales en: (Navarro Méndez, 2003, pp.30-34). Para profundizar en este aspecto, véase también Roldán, 2001, pp.75-88.

ello, actualmente se les reconoce a las CC.AA, la posesión de determinados títulos competenciales (turismo, cultura, pesca, enseñanza, o comercio, entre otros, que permitirían su desarrollo legítimo de determinadas actuaciones de alcance internacional. Todo ello sin la merma de la competencia del Estado en la dirección de la política exterior, y sin afectación de lo que se ha venido a denominar el «núcleo duro» de las relaciones internacionales. Ante el mutismo en la materia de la Carta Magna, esa posibilidad se ha acreditado legalmente a partir de los diferentes Estatutos de Autonomía, que han venido a concretar las posibilidades de actuación autonómica en el ámbito exterior (Roldán, 2001).

En la actualidad, esta opción no sólo se postula como una posibilidad, sino más bien como una necesidad dentro del contexto actual de globalización en el que nos encontramos. Desde esta perspectiva, Canarias, a la que como vimos se le ha reconocido su diferencialidad tanto a escala constitucional española como legal comunitaria, se ha erigido como una de las CC.AA cuyo Estatuto de Autonomía dedica más atención a la acción exterior. La norma institucional básica canaria ofrece un sustrato normativo suficiente para posibilitar una relevante actividad internacional propia, tanto de carácter directo y ejercitada por los poderes autonómicos, como indirecto a través del Estado español.

III LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ESPAÑOLA DE CANARIAS

1. Aproximación a la región

Situado en mitad del Océano Atlántico, en la Ultraperiferia comunitaria y española, el Archipiélago canario dista desde los puntos más cercanos, 115 kilómetros a la costa africana y 1050 kilómetros a la Península Ibérica. Junto a los archipiélagos de Azores, Madeira, Islas Salvajes (Portugal), y Cabo Verde conforma la región biogeográfica denominada Macaronesia. Canarias está formada por siete islas principales (de Este a Oeste son: Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria, Tenerife, La Gomera, La Palma y El Hierro), más seis islotes (Alegranza, Montaña Clara, La Graciosa, Roque del Este, Roque del Oeste, y Lobos); que se agrupan administrativamente en dos provincias (Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas) y 87 municipios.

Canarias goza de una posición geográfica privilegiada. Enfrente de las costas africanas, a un millar de kilómetros de las europeas, y más cerca del continente americano que ningún otro punto de la Europa continental, el archipiélago se presenta como una indispensable plataforma de relaciones y unión tricontinental. Ésta no es sino una versión modernizada del antiguo discurso de indubitada ruta intercontinental, motivo por el cual desde antiguo suscitó el interés de varios Estados por conquistarlo. Su carácter ultraperiférico la diferencia del resto de las regiones españolas y de la mayoría de las europeas. Y es que el archipiélago se encuentra a más de 1.800 kilómetros de Madrid y a casi 3.000 de Bruselas, y después de las regiones ultraperiféricas francesas es junto a Azores la siguiente región más alejada del continente europeo (su principal mercado de consumo y abastecimiento) entre las 14 regiones insulares europeas (Unión Europea, 1999a).

Canarias tiene una extensión de 7.447 kilómetros cuadrados, que representa el 1,4% de la española y menos del 0,2% de la de la Unión Europea. En ese espacio vivían en 2006 casi dos millones de habitantes (1.995.883 según Gobierno de Canarias, 2007a, p.6), algo menos de un cinco por ciento del total de los 44,7 millones de habitantes españoles. Por diversos motivos, entre los que podemos destacar su situación geográfica, el clima y el desproporcionado desarrollo de su sector servicios, Canarias vive aún hoy un intenso *boom* demográfico alimentado

sobre todo por una creciente y fluida inmigración. Una inmigración muy heterogénea ya que se distribuye entre trabajadores del resto del país, residentes de largas temporadas generalmente de edades avanzadas provenientes del centro y el norte de Europa, e inmigrantes irregulares llegados desde las costas Atlánticas de África. Este *boom* demográfico ha posibilitado que en menos de medio siglo, entre 1960 y 2006, Canarias haya duplicado su población, pasando de bordear la barrera del millón de habitantes a estar rozando la de los dos millones. O más recientemente, que durante el último lustro computado (entre 2001 y 2006), la población canaria haya crecido en más de trescientos mil habitantes, lo que supone casi un 18 por ciento de aumento (Gobierno de Canarias, 2007a, p.6). Estas cifras provocan que Canarias sea asimismo la segunda CC.AA española más densamente poblada (sólo por detrás de la Comunidad de Madrid) con 268 habitantes por kilómetro cuadrado, media que triplica la española que sólo alcanza los 88, y que dobla con creces la comunitaria de 117 (Unión Europea, 2006b). Además, las islas de Gran Canaria y Tenerife sextuplican y cuadriplican la propia media canaria, al concentrarse en ellas más del 80% de la población canaria.

Su ubicación geográfica ultraperiférica, así como la fragmentación del territorio en islas implican unos costes adicionales tanto respecto al transporte como al abastecimiento de energía. Y es que la lejanía de los centros de producción de las materias primas, de los proveedores y de los mercados exteriores, unido a las deficiencias de las infraestructuras de comunicaciones, genera la necesidad de mayores *stocks* de materias primas y de productos elaborados, lo que se traduce en unos mayores costes de producción; en consecuencia, la insularidad es uno de los factores principales que condicionan la competitividad de las empresas canarias.

Canarias es una región que recibe anualmente diez millones de visitantes, una cifra cinco veces superior a la de su población, que provoca que el turismo sea la principal fuente de ingresos de la economía canaria. Una economía por tanto excesivamente determinada por el sector terciario, con un desarrollo excepcional de los servicios relacionados con este sector debido a: las excepcionales condiciones climáticas que permiten estancias vacacionales durante todo el año, la belleza paisajística y unos precios relativamente contenidos.


Sin embargo, el sector industrial se encuentra escasamente desarrollado en las islas y sólo podemos reseñar un tejido importante en los sectores de la construcción y la alimentación. Por el contrario, el sector primario está muy desarrollado a través de la pesca y de la agricultura (principalmente por el desarrollo de los cultivos de plátano, tomates y tabaco), que sigue siendo un recurso importante y el principal sector de exportación gracias a sus productos tropicales.

Sin embargo, actualmente Canarias sufre un triple *handicap* que condiciona negativamente su desarrollo económico social (González de la Fé, CAN-12): de una parte las graves deficiencias que presentan su sistema educativo y su servicio sanitario, y de otra a su tradicional alta tasa de paro, que en 2006 fue del 11,68%, más de tres puntos por encima de la media nacional (Gobierno de Canarias, 2007.^a, p.6).

Para solventar estas carencias así como las derivadas de la condición ultraperiférica de las islas, Canarias viene siendo uno de los principales beneficiarios de la política regional europea, de una parte para mejorar su situación económica, muy por debajo de la media europea a la llegada de España a la UE, y de otra para paliar los *déficits* estructurales regionales. Durante el periodo de programación recientemente terminado 2000-2006, las Islas Canarias fueron beneficiarias del objetivo núm. 1 de los Fondos Estructurales, los capítulos B y C de la iniciativa INTERREG III, de un programa URBAN II y de proyectos en el marco del Fondo de Cohesión (CES Canarias, 2007b).

Para el nuevo periodo de programación 2007-2013, la Comunidad Canaria ha quedado sin embargo enmarcada dentro de la categoría de regiones *phasing-in*, en la que se incluye a aquellas que por su dinámica de crecimiento han dejado de pertenecer al grupo de regiones europeas con una renta *per capita* inferior al 75% de la media de la UE. Durante este nuevo periodo, las ayudas que recibirá Canarias se limitarán a las derivadas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión (CES Canarias, 2007a). Concretamente el total de las asignaciones que recibirá Canarias entre 2007 y 2013 será de 1.310 millones de euros (CES Canarias, 2007b, p.6). Una cantidad que si bien es inferior a la recibida en el anterior periodo de programación, continúa siendo muy apreciable a pesar de la salida de la región del Objetivo 1, y en relación a su consideración ultraperiférica. La reducción de los fondos percibidos por Canarias como consecuencia de su salida del grupo de regiones receptoras de un nivel máximo de ayudas tiene dos causas esenciales: el proceso de convergencia real en los niveles de renta que Canarias ha experimentado con respecto al resto de regiones europeas, y la entrada desde 2004 de doce nuevos países miembros con índices socioeconómicos inferiores a los de la UE. No obstante esta pérdida de financiación se ha visto atenuada por las condiciones específicas derivadas de su consideración como Región Ultraperiférica (CES Canarias, 2007a). En todo caso, y gracias a los efectos de la política regional europea, Canarias puede felicitarse por haber salido del vagón de cola europeo y situarse cada vez más cerca de la convergencia europea, como indica el hecho de que su Producto Interior Bruto superase ya en 2006 el 92 % de la media comunitaria.

TAB. C-1
**Índices de población, densidad de población, renta per cápita,
empleo y desempleo de las CC.AA españolas**

	Population (2001, in thousands)	Inhab./km ² (2001)	GDP/inhab. (2001, EU25=100)	Rate of employment (2002, 15-64 years of age)	Rate of unemployment (2002)
España	40 266	79.8	92.4	58.4 %	11.4 %
Obj. 1 regions					
Andalucía	7 291	83.6	69.2	49.6 %	19.6 %
Comunidad Valenciana	4 094	175.7	89.0	60.8 %	10.3 %
Galicia	2 726	92.6	73.0	57.1 %	12.2 %
Castilla y León	2 465	26.2	85.6	57.4 %	10.4 %
Canarias	1 737	239.8	86.8	57.6 %	11.1 %
Castilla – La Mancha	1 722	21.7	73.7	57.6 %	9.4 %
Murcia	1 140	100.8	78.1	57.8 %	11.3 %
Extremadura	1 078	25.9	58.7	50.7 %	19.2 %
Asturias	1 052	99.5	79.4	51.5 %	9.8 %
Cantabria	530	100.0	90.7	56.7 %	10.1 %
Ceuta y Melilla	142	4 571.0	74.6	49.7 %	5.3 %
Obj. 2 regions					
Cataluña	6 220	194.8	110.5	64.7 %	9.6 %
Madrid	5 218	652.6	123.3	62.8 %	7.1 %
País Vasco	2 068	284.9	115.4	61.1 %	9.4 %
Aragón	1 168	24.5	99.3	62.0 %	5.5 %
Baleares	810	161.6	115.7	65.8 %	7.3 %
Navarra	541	51.9	116.5	64.4 %	5.6 %
La Rioja	267	53.1	106.3	61.3 %	6.9 %

Fuente: Unión Europea, 2004d.

2. La identidad nacional y la cultura canarias

La definición de Canarias como nacionalidad no se plasmó en el Estatuto de Autonomía hasta la reforma del mismo en 1996 (Parlamento de España, 1996). La inclusión del término nacionalidad supuso la clarificación de la ambigüedad de la redacción anterior del primer artículo del Estatuto que no optaba por ninguna de las dos posibilidades ofrecidas por el artículo 2 de la Constitución Española, que reconoce el derecho a la autonomía tanto de nacionalidades como de regiones. Sin embargo, el tema de la nacionalidad ni fue una cuestión prioritaria, al menos al inicio de la tramitación del Estatuto, ni su reconocimiento final contó con la unanimidad política a escala autonómica, ya que el acuerdo entre Coalición Canaria (CC) y el Partido Popular (PP), encontró la oposición del Partido Socialista (PSOE) (Peraza, 1999, pp.61-74).

Más allá del reconocimiento estatutario y constitucional de la nacionalidad regional, existe un problema en cuanto a la identidad canaria y en referencia a la dicotomía entre el insularismo y la propia nacionalidad⁸¹. Y es que actualmente existen grandes *cleavages* o fracturas sociales y políticas de contenido insular y fundamental importancia. Como se advierte en el artículo 57 del Estatuto Canario, el problema reside en conjugar la unidad canaria con la necesidad de respetar la personalidad, las aspiraciones y los intereses de cada isla con el equilibrio interno y de la efectiva solidaridad interinsular. Por ello, a la hora de definir la personalidad social y política de Canarias y con independencia de que la consideremos una nación, una nacionalidad o una región, tenemos el problema en relación a sus señas sociales y políticas de identidad; de que «Canarias muchas veces es concebida como un mero agregado de islas y no como un conjunto que trasciende ese mero agregado» (Hernández Bravo de Laguna, 1999, p.15).

Como confirma la académica González de la Fé, la población del Archipiélago se siente canaria a través de su propia isla como consecuencia de no haber existido una experiencia suficientemente consolidada de gobierno regional. A su juicio, la identidad canaria no puede sustanciarse en el reparto de cuotas de poder y en la obtención de recursos provenientes tanto de Bruselas como de Madrid, por lo que resulta imposible hablar de una identidad canaria enfrentada a la española.

Aún así, la componente nacionalista se encuentra vertebrada en Canarias por dos tipos de sectores: los tradicionales, muy minoritarios y poco activos políticamente, de una parte; y los políticos, de otra.

Entre los primeros podemos advertir: el independentismo indígena, que postula la creación de la «Nación Guanche», se refiere en términos coloniales a Madrid como la metrópoli, cuya figura más destacada fue Antonio Cubillo, pero cuyas reivindicaciones carecen actualmente de representación política; y el Nacionalismo Sudamericano, representado por el Partido Nacionalista Canario y el Frente Secundino Delgado (hoy integrados en Coalición Canaria), de tradición sudamericana y muy ligados a Venezuela⁸², y que sólo tiene una mayor trascendencia en las islas occidentales de La Palma y Tenerife.

⁸¹ En este sentido coinciden tanto el antiguo presidente del Parlamento de Canarias Juan Hernández Bravo de Laguna (1999, pp.15-16); como la catedrática de Sociología de la Universidad de La Laguna (Tenerife) Teresa González de la Fé (CAN-12).

⁸² Venezuela ha sido tradicionalmente el país sudamericano preferido por la emigración canaria. De hecho, actualmente la mayor proporción de emigrantes canarios en el extranjero viven en aquel país.

Entre los segundos, aquellos que actualmente tienen actividad política en el ámbito de la Comunidad, podemos referirnos a Coalición Canaria (CC), y en menor medida a Nueva Canarias. CC es una coalición de partidos surgida antes de las elecciones generales de 1993, en las que los partidos de ámbito canario pretendían conseguir una minoría canaria en las Cortes Generales. Aunque en un principio se compuso también por partidos insularistas, hoy dirigen la coalición los partidos que aunque pregonan una configuración regional, se encuentran circunscritos a las islas mayores de archipiélago, con clara preponderancia de la Agrupación Tinerfeña Insular (ATI), sobre Iniciativa Canaria (ICAN) mayoritaria en Gran Canaria. El nacionalismo de CC puede ser calificado como *light* y pragmático, y se identifica más con un regionalismo reivindicativo que busca equiparar las condiciones de bienestar de la ciudadanía canaria con la española y la europea, en base al reconocimiento y la explotación de sus circunstancias de lejanía e insularidad (Acosta, 2005, pp.232-245). Por su parte, Nueva Canarias es una reciente (fundada en noviembre de 2005) escisión de CC por la izquierda ideológica, y geográficamente por Gran Canaria, debido tanto a la mayor facilidad de CC para suscribir acuerdos a distintos niveles de gobierno con el PP que con el PSOE, como a la preponderancia tinerfeña en la Coalición.

Más allá de todas estas vicisitudes políticas, desde el plano cultural resulta innegable que existe una coincidencia de tradiciones, música, folklore, cocina o un resurgir de las celebraciones religioso-patronales, en el conjunto de las islas, algo muy reseñable dentro de un archipiélago en el que el tejido asociativo es muy poco significativo. A pesar de ello, en el caso de Canarias no puede decirse que haya existido una verdadera política regional. Al igual que no puede hablarse de la utilización de una lengua propia, sino tan sólo de la de unos determinados modismos⁸³. A pesar de que algunas fábulas se refieran al guanche como lengua originaria de las poblaciones primitivas de las islas, lo único que se ha demostrado es que aquellas tenían un «un bagaje cultural y lingüístico común bereber, pero no hay constancia de que se hablase ese supuesto idioma común originario denominado guanche» (González de la Fé, CAN-12).

3. El recorrido político-electoral en Canarias

Tras la aprobación el 10 de agosto de 1982 del Estatuto de Autonomía, en Canarias al igual que en el resto de las CC.AA del 143, se han celebrado siete elecciones al Parlamento de Canarias, así como seis legislaturas completas, encontrándonos actualmente al comienzo de la séptima. Desde las primeras elecciones autonómicas celebradas en 1983 se han sucedido siete presidentes del Gobierno de Canarias, siendo los más duraderos y los únicos que han repetido mandato: el socialista Jerónimo Saavedra (1983-1987 y 1991-1993), y el nacionalista Manuel Hermoso (1993-1999).

El Estatuto de Canarias prevé que las elecciones al parlamento regional elijan a un número de diputados que puede oscilar entre los cincuenta y los setenta (art. 9.3), a través de la fórmula electoral proporcional, más conocida como Ley d'Hondt (art. 9.2). Asimismo, se disponen unas barreras electorales en coherencia con las especificidades canarias, que por tanto no tienen parangón en el Derecho Comparado. La necesidad de alcanzar el seis por cien-

⁸³ La mayor parte de ellos, que no obstante se refieren a un reducido número de casos, son portuguesismos.

to regional o el treinta por ciento insular en relación al voto válido emitido, por cada partido político para obtener representación en el Parlamento de Canarias, hace que las barreras electorales canarias sean las más elevadas tanto a nivel regional como de circunscripción en el conjunto de las CC.AA españolas (García Rojas, 2004).

Las primeras elecciones canarias de 1983 dieron la victoria al PSOE, que consiguió el 41,4 % de los votos y 27 diputados, lo que permitió a Jerónimo Saavedra encabezar el gobierno regional, primero en minoría y más tarde con apoyo del resto de la izquierda parlamentaria, hasta el final de esa primera legislatura.

A pesar de ser también el PSOE el partido más votado con un 28 % de los sufragios en los segundos comicios autonómicos de 1987, ese significativo descenso de más de 13 puntos porcentuales le hizo perder el Gobierno de Canarias a manos de una coalición de centro-derecha formada por el Centro Democrático y Social (CDS), las Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC) y Alianza Popular (AP). De esta manera, el popular Fernando Fernández se convirtió en el segundo presidente canario, si bien no pudo concluir la legislatura al no superar con éxito una cuestión de confianza presentada por él mismo ante las profundas disensiones y los intereses contrapuestos que existían en el seno de la coalición que sustentaba su gobierno. Por este motivo, sería sustituido a final de 1988 por Lorenzo Olarte, que sí que consiguió el apoyo de la coalición de gobierno hasta el final de la legislatura.

La tercera legislatura supuso el retorno del antiguo presidente Jerónimo Saavedra, tras la nueva victoria electoral del PSOE en las elecciones autonómicas de 1991, que con un 33,3 % de los votos (5,3 puntos de incremento respecto a 1987), formó coalición de gobierno con AIC hasta 1993. No pudo esta vez Saavedra concluir la legislatura, por el éxito de la moción de censura presentada a mitad de ella por diversos partidos regionales: AIC, Iniciativa por Canarias (ICAN), Centro Canario Nacionalista-Centro Canario Independiente, la Agrupación Herreña Independiente (AHÍ), y la Asamblea Majorera (AM), que conformaron no sólo una nueva coalición de gobierno que convirtió en 1993 a Manuel Hermoso en el cuarto presidente de Canarias, sino un nuevo partido político, denominado Coalición Canaria. Un partido que ha aprovechado la rivalidad entre los dos principales partidos políticos estatales: el PSOE y el PP, así como la escasa fragmentación existente desde entonces en el arco político regional, para mantener la presidencia del Gobierno de Canarias hasta la actualidad.

Las cuartas elecciones autonómicas de 1995 asistieron a la primera derrota electoral del PSOE, que con un 23,3 % de los sufragios, y a la conversión del nuevo partido de CC en la fuerza política más votada con el 33,2% de los votos, que sirvieron a Manuel Hermoso para repetir como presidente de Canarias con la ayuda de los diputados del PP. Por primera vez desde la primera legislatura, el presidente canario pudo iniciar y concluir sin sobresaltos su mandato, dejando atrás las convulsas segunda y tercera legislatura, e instaurando de *facto* una cierta estabilidad política en el gobierno autonómico, que se ha mantenido hasta la actualidad.

De esta manera, tras la renuncia de Manuel Hermoso a volver a presentarse, Román Rodríguez se convertiría en el quinto presidente canario tras la nueva victoria de CC en las elecciones autonómicas de 1999, en las que alcanzó su techo electoral con el 37,5 % de los sufragios válidos, por delante del 27,5% del PP o del 24,3% del PSOE. Rodríguez reeditó el pacto de gobierno con el PP.

El mismo acuerdo acerca de la alternancia entre las dos islas mayores en cuanto a la procedencia del presidente regional dentro del seno de CC, que llevó a Román Rodríguez cuatro años antes a la presidencia de Canarias, supuso su sustitución como candidato de CC de cara a las elecciones autonómicas de 2003. La nueva victoria de CC, aunque esta vez obte-

niendo sólo el 33% de los sufragios (el PP se quedó con el 31,2 % y el PSOE con el 25,8%), aupó al tinerfeño Adán Martín a la presidencia del Gobierno de Canarias, cargo que ostentaría hasta el final de la sexta legislatura.

Las últimas elecciones al Parlamento de Canarias celebradas el pasado 27 de mayo de 2007 han supuesto un vuelco espectacular en el panorama político canario, al pasar la tercera fuerza más votada en las anteriores elecciones, el PSOE a vencer contundentemente con un 35,3 % de los sufragios, con más de diez puntos de diferencia sobre el PP (24,8 %) y CC (23,5%). Sin embargo el pacto de gobierno entre conservadores y nacionalistas ha vuelto a dar la presidencia del gobierno canario a estos últimos, de la mano del séptimo y actual presidente de Canarias, Paulino Rivero.

4. El actual marco político legal canario

«El 10 de agosto de 1982 y el 30 de mayo de 1983 son dos fechas de gran trascendencia para la joven historia de Canarias. La primera, por la aprobación de nuestro primer Estatuto de Autonomía. La segunda, conmemorada todos los años como Día de Canarias, por la constitución de nuestro primer Parlamento» (Parlamento de Canarias, 2002), explicaba el entonces presidente canario Román Rodríguez durante la celebración de los fastos en conmemoración del vigésimo aniversario de la autonomía canaria.

a) *El Estatuto de Canarias*

Con motivo de la Constitución española de 1978, Canarias articuló su vía de acceso a la autonomía política a través del artículo 143 de la Constitución, por mucho que las intensas y tempranas convicción y demanda de autonomía fuesen más asimilables bajo la fórmula prevista por el artículo 151. A pesar de ello, Canarias fue objeto de la transferencias adicionales en el momento de la aprobación de su Estatuto, algo que posibilitó que la CC.AA alcanzase a un techo competencial análogo al de las comunidades que accedieron a su autonomía por la vía del 151.

El Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), en cuyo proyecto intervinieron a lo largo de 1981 la Asamblea de Consejeros de las dos Mancomunidades Provinciales interinsulares y los diputados y senadores de Canarias, fue aprobado por el Congreso y el Senado durante el verano de 1982 y promulgado por la ley orgánica 10/1982, quedando así Canarias constituida como autonomía política.

Posteriormente, el EAC de 1982 fue reformado «intensísimamente» por la ley orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Entre las novedades de aquella profunda reforma estatutaria sobresalió la autoafirmación de Canarias como nacionalidad en el artículo 1.1 del EAC de 1996: «Canarias, como expresión de su identidad singular, y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad, se constituye en CC.AA, en el marco de la unidad de la nación española, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto, que es su norma institucional básica». Pero otras cuestiones centrales que marcaron el debate fueron también: el sistema electoral de Canarias, a pesar de que al final no encontró plasmación alguna en la reforma; y la cuestión reflejada en el nuevo artículo 46 del EAC de la convergencia del histórico y singular Régimen Económico Fiscal (REF) canario constitucionalmente reconocido, con su modulación y adaptación como consecuencia del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la UE (Rodríguez Drincourt, 2006, pp.67-68).

En el marco de reciente reforma de los Estatutos de Autonomía de las CC.AA españolas iniciado a mitad de la presente década, el Parlamento regional culminó un nuevo proyecto de reforma del EAC, que ha sido enviado a las Cortes Generales, pero que todavía no ha entrado en vigor al no haber sido todavía aprobado por las mismas. Esta propuesta ha vuelto a incidir en todos los puntos tradicionales y esenciales de la autonomía canaria: su condición archipelágica y ultraperiférica, su ámbito territorial, su peculiar organización administrativa, el sistema de justicia autonómico, sus competencias, sus singulares sistemas electoral y fiscal, e incluso sus capacidades en materia de acción exterior.

b) *El Parlamento canario*

Tres semanas después de las primeras elecciones autonómicas canarias de la historia, se constituía el 30 de mayo de 1983 el Parlamento de Canarias, que como el resto de Parlamentos autonómicos posee una doble naturaleza: la constitucional y la estatutaria.

El Parlamento de Canarias es una de las instituciones regionales y el órgano de representación por excelencia del pueblo canario. Tras la reforma de 1996 del Estatuto de Autonomía de Canarias, el Parlamento regional está constituido por diputados autonómicos elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto (art. 9.1). Aunque se prevé que el número de ellos pueda oscilar entre cincuenta y setenta, lo cierto es que actualmente son sesenta los que se eligen cada vez que se celebran elecciones autonómicas. Unas elecciones en las que, la circunscripción o distrito electoral es cada una de las siete islas, y el propio EAC establece que la fórmula electoral debe ser proporcional⁸⁴.

El Parlamento de Canarias se renueva cada cuatro años como consecuencia de las sucesivas elecciones autonómicas, y sus miembros serán inmunes e inviolables para tener la independencia indispensable para ejercer como representantes del pueblo canario, estando así protegidos frente al poder ejecutivo y al judicial (art. 10). Además, el Parlamento de Canarias, que es inviolable (art. 11.1), elige al inicio de cada una de las legislaturas una Mesa, formada por un Presidente, dos Vicepresidentes, y dos Secretarios. Es asimismo, la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, la que elige al Presidente (art. 12.1).

El Parlamento canario se puede reunir bien en Pleno, bien en Comisiones, siendo el trabajo diario realizado de manera sectorial, por medio de las comisiones permanentes. Elegidas al inicio de cada legislatura, están compuestas por diputados del parlamento regional, siguiendo el sistema de la representación proporcional. Existen dos tipos de comisiones: las permanentes, que son las que se constituyen para toda la legislatura; y las no permanentes, que son las constituidas para un cometido concreto, pero que se extinguen a la finalización de sus trabajos, o en todo caso, con el fin de la legislatura. Además, entre las 16 comisiones permanentes del Parlamento regional, podemos distinguir las once denominadas legislativas, que se corresponden a grandes rasgos con sus correlativas Consejerías del Gobierno regional; de otras cinco, entre las que precisamente encontramos la de Asuntos Europeos e Internacionales.

Tal y como sucede con el resto de asambleas autonómicas, el Parlamento canario ejerce diferentes funciones. La legislativa, mediante la votación de las leyes regionales, la función tributaria por la que adopta el presupuesto y las cuentas, y la función política por la cual:

⁸⁴ Como vimos, y sucede con el resto de elecciones en España salvo las del Senado, en la práctica se utiliza la fórmula de escrutinio denominada variante d'Hondt.

elige a los miembros del Gobierno regional, vota las mociones de confianza y de censura, cuestiona e interpela al Gobierno.

c) *El Gobierno y la Administración canarios*

El Gobierno de Canarias es el órgano superior colegiado que ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de conformidad con el EAC y las leyes. Sometido a los intereses generales, establece los objetivos políticos y dirige la Administración de la CC.AA, convirtiéndose en el órgano cúspide de la misma. Se trata por tanto, del órgano autonómico al que se atribuye la titularidad del poder ejecutivo. Aunque el modelo parlamentario implantado sea el de la dependencia del Gobierno respecto al Parlamento, teniendo que mediar una relación de confianza entre ambas instituciones que se verifica mediante mecanismos como la moción de censura y la cuestión de confianza; sin embargo, el Gobierno regional posee una alta autonomía funcional.

El Gobierno de Canarias está formado por el Presidente, el Vicepresidente y los Consejeros. Singularmente, existe un único Vicepresidente, que suele además ser el titular de la Consejería de Economía y Hacienda, con la finalidad de alternar su sede entre las dos capitales autonómicas de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. Además, el número de integrantes del Ejecutivo, no puede exceder de once, con lo que sólo pueden existir hasta diez Consejerías. Ello ha llevado por ejemplo a la importante figura del Comisionado de Acción Exterior a quedarse oficialmente sin Consejería e integrarse en la de Presidencia, a pesar de que de *facto* posea ese rango de Consejero (Ríos Rull, CAN-23).

El Gobierno de Canarias es un órgano colegiado de dirección política en el que la preeminencia del Presidente sobre el mismo resulta abrumadora. Resulta indudable la importancia del Presidente, derivada del principio de la dirección presidencial, ya que debe dirigir el Gobierno y nombrar y cesar libremente a los Consejeros, sin que la figura del Vicepresidente ocupe una posición intermedia respecto a ellos (García Mahamut y Rodríguez Drincourt, 2006, p.152). Son funciones específicas del Presidente del Gobierno de Canarias: ostentar la más alta representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Canarias; dirigir, impulsar y coordinar la acción del Gobierno y establecer las directrices de la política general; o promulgar en nombre del Rey las leyes aprobadas por el Parlamento de Canarias.

Las Consejerías suponen a la CC.AA lo mismo que los Ministerios al Estado. Actualmente existen diez Consejerías: Presidencia, Justicia, Seguridad; Economía y Hacienda; Obras Públicas y Transportes; Agricultura, Pesca, Ganadería y Alimentación; Educación, Universidades, Cultura y Deportes; Bienestar social, Juventud y Vivienda; Sanidad, Medio Ambiente y Ordenación Territorial; Empleo, Industria y Comercio; y Turismo. Los Consejeros son el segundo órgano del Gobierno y reúnen la doble condición de jefes superiores del Departamento y miembros del Consejo de Gobierno. Estrechamente ligados al Presidente: dirigen la Consejería, determinan o proponen su organización, elaboran proyectos normativos en las materias de su competencia, y proponen los nombramientos de los cargos de su Departamento.

Conforme al artículo 15 del EAC corresponde al Gobierno de Canarias: las funciones de política general, las ejecutivas y las administrativas. Entre las funciones de política regional destacan: determinar las directrices de la acción del Gobierno; la planificación y el desarrollo de la política regional; la coordinación de la política económica insular con la regional, según las necesidades de cada isla; y la coordinación de las actividades de los Cabildos In-

sulares y los Ayuntamientos para los temas de interés general de la CC.AA. Entre las funciones ejecutivas y administrativas destacan: la ejecución de los Presupuestos Generales de la CC.AA; la delegación o transferencia de competencias administrativas a los Cabildos insulares; o la delegación competencias tributarias tanto en los propios Cabildos como en los Ayuntamientos. Además, en cuanto a las funciones normativas se incluye la participación en la función legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria (García Mahamut y Rodríguez Drincourt, 2006, pp.157-160).

5. Las relaciones con el territorio: los modelos provincial, insular y municipal

Como apuntamos en su momento, la organización del gobierno a escala sub-regional contiene una serie de peculiaridades específicas en Canarias con respecto al resto del Estado español. Y es que Canarias, respeta el modelo territorial local propuesto por la Constitución española que se cimenta sobre la provincia y el municipio. Pero como consecuencia de la insularidad y de la fragmentación de su territorio, añade entre ambos un tercer nivel, el insular. De esta manera, la organización de la CC.AA de Canarias se distribuye en dos provincias (la de Las Palmas en la que se incluyen las islas de Lanzarote, Fuerteventura y Gran Canaria; y la de Tenerife, de la que forman parte las otras cuatro islas mayores), en sus siete islas al frente de cada una de las cuales se encuentra su respectivo Cabildo insular (órganos de gobierno, administración y representación insulares específicos de Canarias); y en los 87 municipios que componen el archipiélago.

Debido a las citadas singularidades regionales, la trascendencia de la organización provincial pierde importancia en Canarias con respecto al resto del Estado español, en beneficio de la organización insular o cabildicia. Se trata de un modelo de organización diseñado esencialmente para colmar las aspiraciones y necesidades de las cinco islas que sufren los efectos de la doble insularidad, es decir de las islas no capitalinas. Es un nivel de gobierno situado entre el provincial y el municipal, que se remonta históricamente antes del mismo Estatuto de Autonomía de Canarias, y que tiene una trascendencia mayor, de la que una aproximación meramente simbólica le pudiera atribuir.

Los Cabildos ejercen un conjunto de competencias que los convierten en unas Administraciones Públicas de enorme trascendencia para la vida administrativa del Archipiélago. Podemos entonces distinguir las competencias que los Cabildos tienen en su consideración de corporaciones locales, de aquellas que tienen en calidad de instituciones de la CC.AA. En calidad de corporaciones locales, los Cabildos tienen atribuidos el gobierno, la administración y la representación de la isla, en unas competencias que se extienden, entre otros sectores, por los de urbanismo, turismo, vivienda, aguas, patrimonio histórico-artístico o sanidad. En cuanto a instituciones de la CC.AA tal y como los reconoce el Estatuto canario, los Cabildos: tienen iniciativa legislativa en el Parlamento regional; desarrollan y ejecutan los acuerdos del Gobierno de Canarias; asumen la representación insular de la CC.AA y pueden ejecutar alguna de sus competencias; tienen la posibilidad de definir una política económica insular en coordinación con el Gobierno de Canarias; y pueden desarrollar otras competencias autonómicas que les sean transferidas ⁸⁵.

⁸⁵ Para profundizar acerca de las competencias cabildicias consúltese: (Sarmiento, 2006).

A pesar de lo anterior, el encaje institucional de los Cabildos en la autonomía canaria no es del todo pacífico sino que plantea algunas disfunciones. Y es que no debemos olvidar que se trata de un nuevo nivel de gobierno que aumenta la burocracia y los costes y que se aplica a realidades muy heterogéneas, puesto que las necesidades administrativas o de reparto competencial no pueden ser parecidas en islas como Gran Canaria o Tenerife (de más de 800.000 habitantes cada una), que en El Hierro, que apenas supera los cinco mil habitantes. Por ello, todavía quedan cuestiones pendientes para un satisfactorio encaje de las entidades cabildicias en la Autonomía canaria, como: una financiación adecuada al nivel de competencias, la exigencia de una eficacia mínima, la calidad de los servicios prestados o la adaptación a las condiciones y particularidades de cada isla; que harían más eficiente el manifiestamente mejorable funcionamiento de algunos cabildos (Sarmiento, 2006, p.214).

6. El hecho diferencial canario: Especial mención al Régimen Económico y Fiscal

Al igual que la UE reconoce la singularidad canaria en virtud de su tratamiento como Región Ultraperiférica sobre el que profundizaremos en el próximo apartado, la misma Constitución Española dota de una especial protección al «hecho diferencial constitucionalmente relevante» (art. 138.1), de la insularidad canaria. Partiendo precisamente del texto constitucional, se puede comprobar la existencia de un núcleo irreductible que configura la «diferencialidad» canaria:

— La condición insular que es el elemento trascendental sobre el que se articula el ejercicio del derecho de autonomía de dichos territorios (art. 143.1), su particular atención en la garantía y realización efectiva del principio de solidaridad por parte del Estado (art. 138.1), y la constitución de la isla como circunscripción a efectos de la elección de senadores (art. 69.3).

— La plasmación de esa condición insular encuentra su proyección en el panorama jurídico político a través de la interposición de un escalón intermedio en la organización de las instituciones del Estado, cuya expresión viene dada a través de una administración propia en forma de Cabildos ⁸⁶.

— Asimismo, la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española hace constar la existencia de un específico Régimen Económico y Fiscal canario, atribuyéndole además que su hipotética modificación requerirá un informe previo de la misma CC.AA.

El especial tratamiento de Canarias en el ámbito fiscal tiene sus primeros antecedentes en el siglo XV. Más adelante pero antes de la vigente Constitución de 1978, diferentes normativas como el Decreto de Bravo Murillo de 1852 y la propia Ley 30/1972, sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, confirmaban este singular tratamiento. Mediante estos conductos ordinarios se regulaba, con una marcada significación derivada de las propias peculiaridades del Archipiélago, un régimen jurídico específico con evidentes directrices en el terreno fiscal y económico que se advertían cruciales y determinantes en respuesta a los condicionantes de la realidad canaria (Carballo, 2001, p.69).

El Régimen Económico Fiscal (REF) canario quedó confirmado constitucionalmente en 1978, desarrollado por el Estatuto de Autonomía de 1982 (artículo 46 preferentemente), la

⁸⁶ Artículo 141.4 de la Constitución Española. Además, sobre los Cabildos nos remitimos al subcapítulo anterior.

Ley 19/1994, y recientemente modificado por el Real Decreto-Ley 12/2006. Su constitucionalización hace del REF, una institución económica-tributaria diferenciada y exclusiva de Canarias, cuya permanencia está asegurada por el texto constitucional, y que fue aceptado por las instituciones comunitarias, en relación a la aplicación de excepciones a la aplicación del acervo comunitario en materia fiscal y aduanera, que definieron la integración diferenciada del Archipiélago (Ríos Rull y Expósito, 2007, pp. 223-256).

Los principios fundamentales que definen el REF de Canarias son: la libertad comercial de importación y exportación, la no aplicación de monopolios, además de franquicias aduaneras y fiscales sobre el consumo (Hernández Bravo de Laguna, 1999, p.20). Para desarrollar estos objetivos el REF: plantea nuevos impuestos específicos canarios como el IGIC o el APIC, que sustituyen a los que existen en el resto del Estado; establece diferentes deducciones y bonificaciones sobre el Impuesto de Sociedades, y el de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados sobre cuestiones societarias. Además, crea dos potentes elementos para su propio desarrollo: la Reserva para Inversiones Canarias (RIC) que supone la utilización de impuestos no pagados para la inversión en empresas canarias; o la Zona Especial Canaria (ZEC), un instrumento para promover el desarrollo económico y social del Archipiélago, así como la diversificación de la estructura productiva, incentivando el desarrollo en sectores dinámicos y de elevada contribución para el proceso de crecimiento (CES Canarias, 2007b, pp.1-27).

Llegados a este punto conviene preguntarse, si en su momento fue y ahora sigue siendo justificable un REF diferenciado para Canarias. En este sentido, los postulados a propósito de la problemática canaria se sustentan en una serie de factores fundamentales: el hecho geográfico diferencial insular y archipelágico; el reducido tamaño y la escasez de recursos convencionales de las islas, que tienen una directa incidencia en las posibilidades de crecimiento económico; y su emplazamiento ultraperiférico o de lejanía física con respecto a los mercados económicos importantes y los centros de decisión política que les atañen (Carballo, 2007, pp.92-94). La conjunción de todas estas circunstancias es comúnmente aceptada como argumentación tanto para la implantación como para el mantenimiento de un REF para Canarias que altera la correlación general establecida en la Constitución⁸⁷. Todo ello a pesar de que no constituya Derecho Foral, sino simplemente, Derecho Público económico del Estado.

IV. CANARIAS Y EUROPA

1. Canarias: región ultraperiférica europea

La Unión Europea está formada por un número de territorios, geográficamente alejados pero cercanos en términos de ejercicio de derechos y obligaciones, y muy importantes en materia de integridad territorial. Se trata de cuatro Departamentos Franceses de Ultramar:

⁸⁷ A pesar de que en Canarias esta percepción es prácticamente uniforme, sin embargo fue posible constatar algún discurso bastante alejado que reniega de estas tesis oficiales. En ese sentido Aguilera Klink, expone que si bien es cierto que la insularidad, la lejanía y la fragmentación generan una serie de costes, éstos no siempre son estructurales sino que algunos de ellos son ocasionales, y que además todos ellos son amortiguados por los beneficios derivados de una situación geográfica, unas condiciones climáticas y un paisaje, que generan unas oportunidades económicas en términos de turismo y agricultura, no aprovechables en otros contextos geográfico continentales no alejados. Para profundizar en este sentido consúltese: (Aguilera, 2007b).

Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión, las regiones autónomas portuguesas de Azores y Madeira, y la CC.AA española de las Islas Canarias. A diferencia de los países y territorios de Ultramar, estas regiones forman parte integral de la Unión Europea y sus características particulares deben, según el Tratado de Ámsterdam, ser objeto de un tratamiento diferenciado en varios sectores.

Las regiones ultraperiféricas (RUP) hacen que la Unión Europea disponga de un territorio marítimo muy amplio, y también de una economía aún más diversificada, proporcionando por ejemplo productos agrícolas tales como el ron, el azúcar de caña, plátanos y otras frutas y hortalizas exóticas que responden a la demanda de los consumidores europeos. En un contexto natural caracterizado por la insularidad para seis de ellas (a excepción de la Guayana francesa, enclavada en la selva amazónica), a menudo por un clima tropical o subtropical y un relieve accidentado y volcánico, se encuentran muy distantes del continente europeo a la vez que están, en la mayoría de los casos, próximas a terceros países, generalmente menos desarrollados. Pero además, tienen la peculiaridad de que, estratégicamente ofrecen oportunidades para el desarrollo de las relaciones entre los países vecinos y Europa. Por ello, aunque su peso económico y demográfico es relativamente bajo en relación al conjunto de la UE (representan una población total de 3,9 millones de habitantes, cifra que supone menos del 1% del total de la Unión Europea), disfrutan de una importancia relativa como embajadoras de las relaciones exteriores de la UE.

TAB. C-2.

Tabla de indicadores esenciales de las Regiones Ultraperiféricas Europeas

	<i>Azores</i>	<i>Canarias</i>	<i>Guadalupe</i>	<i>Guayana</i>	<i>Madeira</i>	<i>Martinica</i>	<i>Reunión</i>
Localización geográfica	Océano Atlántico	Océano Atlántico	Mar del Caribe	América meridional	Océano Atlántico	Mar del Caribe	Océano Indico
Capital	Ponta Delgada	Las Palmas/ S.C. Tenerife	Pointe-à-Pitre	Cayenna	Funchal	Fort-de-France	Saint-Denis
Superficie	2.333 km ²	7.447 km ²	1.710 km ²	84.000 km ²	795 km ²	1.080km ²	2.510 km ²
Población (habitantes)	237.900	1.715.700	425.700	161.100	244.800	383.300	715.900
PIB/habitante*	52	81	58	54	74	67	51
Desempleo**	2,5 %	11,1 %	26,0 %	24,4 %	2,5 %	22,9%	29,3%
F. Estructurales (2000-2006)***	854	2 743	808	371	705	674	1 516

(*) Para el año 2000, en estándar de poder adquisitivo (EUR-15 = 100)

(**) Estadísticas del año 2002. (***) En millones de euros. *Fuente:* Eurostat.

Sin embargo, la insularidad de las RUP, su clima tropical, su relieve a menudo volcánico, accidentado y fragmentado, la distancia que las separa del continente y la ya citada proximidad con los países terceros menos desarrollados, son obstáculos a su desarrollo. Asimismo, con excepción de la Guayana, su densidad de población es relativamente elevada, mientras su volumen demográfico, económico y territorial es reducido en comparación con el conjunto de Europa. Su dificultad para realizar economías de escala y rentabilizar las grandes inversiones, su nivel adquisitivo reflejado en un PIB, que en 2000 oscilaba entre un 51% y un 81% de la media de la entonces UE a quince estados (consúltese al respecto la tabla C-2), así como sus tasas de desempleo (a menudo muy elevadas, particularmente entre los jóvenes) y sus débiles niveles de ingresos; sitúan a las RUP entre las regiones más desfavorecidas de Europa.

En base a esta realidad cabe preguntarse lo que ha venido haciendo la UE para responder a estas peculiaridades. En este sentido, el reconocimiento de las singularidades de los territorios franceses de Guayana, Martinica, Guadalupe y Reunión, a partir de la denominada sentencia Hansen (Unión Europea, 1978), supuso el primer paso para un tratamiento diferenciado con motivo de sus características específicas. Este posicionamiento fue impulsado años más tarde en la XXVI Declaración del Tratado de la Unión Europea de Maastricht en 1992. Una posición que cristalizaría definitivamente en el artículo 299.2 del Tratado de Ámsterdam, considerado como el fundamento jurídico de la ultraperifericidad; y que posteriormente sería refrendada en la Constitución Europea de 2004 y en el Tratado de Reforma de Lisboa de 2007.

Lo decisivo y distintivo de la regulación de la Ultraperiferia desde Ámsterdam reside en que no aparece como una cuestión contingente o coyuntural; sino que se trata de un *status* que refleja un carácter estructural, estable y permanente, no limitado en el tiempo. Por ello, la normativa comunitaria se orienta a desarrollar medidas específicas para esas regiones en ámbitos tales como: las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas pesquera y agrícola, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios (Carballo, 2007, pp.97-98).

A la hora de delimitar el concepto de la ultraperifericidad, el marco europeo considera una triple dimensión. Dentro del ámbito geográfico la ultraperifericidad aparece caracterizada por: la insularidad (salvo la Guayana), la fragmentación archipelágica (Azores, Madeira y Canarias), las dimensiones reducidas y la escasez de recursos; así como la lejanía física de los principales mercados económicos y tecnológicos y la de los centros políticos de decisión que les afectan. En relación al ámbito económico, las RUP tienen graves limitaciones en sus expectativas de desarrollo, derivadas primordialmente de las dificultades de crecimiento de su tejido empresarial por lo reducido de su mercado interno y lo elevado de sus costes de producción, principalmente de las elevadas tasas de desempleo, y de la constatación de unos índices de PIB muy inferiores a la media comunitaria (Carballo, 2007, p.98). Por último y en relación al ámbito jurídico, las singularidades de las RUP se reflejan en su régimen fiscal, es decir, en la aplicación de medidas económico-fiscales, que sirvan a esas regiones «como las muletas necesarias sobre las que apoyar un desarrollo socioeconómico equiparable al de la UE» (Tavío, CAN-29).

A estas alturas resulta innegable reconocer que estamos hablando de un régimen especial dentro de la UE, y cabe preguntarse por la justificación del mismo. Se trata de la concesión de un *status* especial a determinados territorios de un Estado miembro, con el fin de acoger sus peculiaridades específicas de una parte, y de evitar al mismo tiempo, el perjuicio que

supondría para los mismos una integración en la UE, en idénticas condiciones a las del resto de su Estado. Por tanto, los regímenes especiales comunitarios no sólo son posibles, sino que «surgen del esfuerzo de mutua cooperación y adaptación entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros» (Asín Cabrera, 2005, p.6).

Con objeto de que la integración comunitaria de estos territorios no suponga un *handicap* añadido a su equiparación socio-económica con la media de las regiones de la UE, antes de la firma del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas en el caso de Francia y de los de Adhesión de Portugal y España, se negociaron singulares condiciones de integración para estas siete regiones. Unas condiciones que por lo general la UE admitió generosamente, y que permitieron la aprobación de regímenes especiales de integración⁸⁸.

El tratamiento jurídico diferenciado de las RUP a escala comunitaria es un hecho jurídicamente reconocido desde el Tratado de Ámsterdam, que sin embargo ya había contado con algunos antecedentes reseñables. De una parte, las específicas condiciones de integración de las RUP⁸⁹, y de otra los Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad (POSEI), en sus versiones individualizadas POSEIDOM (territorios franceses), POSEIMA (Azores y Madeira), y POSEICAN (Canarias).

Con objeto de superar el régimen de transitoriedad que todas estas medidas suponían, las RUP, capitaneadas por Canarias, desarrollaron una muy destacable y extensa estrategia de activación ascendente con respecto a las instituciones de la UE. Tras varios años de trabajo, esos esfuerzos cristalizaron con la obtención del artículo 299.2 del Tratado de la Comunidad Europea de Ámsterdam⁹⁰. El reconocido como fundamento jurídico del estatuto de Ultraperiferia: configura el ámbito territorial de aplicación del precepto (Departamentos Franceses de Ultramar, Azores, Madeira y Canarias); justifica el mismo en base a los condicionantes permanentes de «gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos, y dependencia económica de un reducido número de productos»; y enuncia, de manera abierta, las materias en cuya regulación el Consejo debe prestar atención a los intereses de las RUP. En definitiva, el artículo «está constituido por la exigencia de una justificación objetiva en las medidas particulares que se adoptan» (Ríos Rull y Expósito, 2007, p.230), ya que la justificación «es un presupuesto de legitimidad» (Villar, 2001) de este tipo de medidas.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Reforma de Lisboa acordado en octubre de 2007, la legislación europea vigente en materia de Ultraperiferia será la derivada de Ámsterdam. Sin embargo, su tratamiento en la fallida Constitución Europea de 2004 supuso el traslado y el perfeccionamiento del reconocimiento de la redacción de Ámsterdam. Con la Constitución, repartía el reconocimiento legal entre tres artículos: el III-167.3.a, el III-424, el IV-440.2.

⁸⁸ Para profundizar en este sentido véase: (Ríos Rull y Expósito, 2007, pp.224-226).

⁸⁹ Los Departamentos Franceses a través de lo dispuesto por el artículo 277.2 del Tratado de la CEE. Azores y Madeira a través del Anexo I del Acta de las condiciones de adhesión. Por su parte, el régimen especial de integración de Canarias se definió a partir del artículo 25 del Acta de Adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas y del denominado Protocolo II.

⁹⁰ «Hubo muchas personas que trabajaron conjuntamente para la obtención del *status* jurídico de las RUP. En un principio sólo pedíamos un artículo, y más tarde también el protocolo. Aquella larga noche de negociaciones del 17 de junio de 1997 tuvimos la suerte de que saliese todo: artículo y protocolo», explicaba en relación a los esfuerzos político-administrativos realizados por Canarias, Francisco Aznar (CAN-4).

Además, por aplicación del primero de ellos, se otorgaba a las RUP, el derecho a recibir ayudas de Estado, independientemente de su nivel de renta. Y en consecuencia, con el escrupuloso respeto a estos mencionados artículos, se buscaba tener en cuenta los *handicaps* estructurales de las RUP.

Si nos referimos brevemente de manera específica al concreto caso de Canarias, esta CC.AA no tuvo una simple integración en la UE. Tanto el Acta de Adhesión inicial como el Protocolo II previeron un sistema que «aunque políticamente ubicaba a la región en la UE, económicamente la dejó fuera hasta 1991» (Villar, CAN-30). Y es que Canarias quedaba fuera del ámbito de aplicación del sistema común del IVA, no formaba parte del territorio aduanero comunitario, no eran de aplicación en su territorio las principales políticas comunes, se mantenían los arbitrios insulares, y la Comunidad empleaba para sus intercambios con las islas el régimen general de los intercambios exteriores.

Las rigideces del modelo y las limitaciones derivadas del Protocolo II, llevaron a Canarias a negociar la plena entrada en la UE que se fraguó en el Reglamento 1911/91 del Consejo, relativo a las disposiciones de Derecho Comunitario en Canarias, que suponía la plena aplicación de todas las políticas comunes, así como la integración en el territorio aduanero, la creación de un Régimen Específico de Abastecimiento de Productos Alimenticios, la creación de las bases de una fiscalidad específica basada en el REF y la ZEC, y la permanencia fuera del ámbito de aplicación del IVA; y de la Decisión 91/314 también del Consejo, que dio origen al POSEICAN (Socorro, 2005, pp.111-114). Años más tarde, el artículo 299.2 de Ámsterdam daba continuidad a estas medidas específicas.

Actualmente, el debate acerca de las RUP se centra en la hipotética necesidad de un Estatuto fundamental o permanente en el seno de la UE. De una parte, su reconocimiento jurídico, su posible constitucionalización, y su hipotético blindaje a futuras modificaciones, son esgrimidos por los más firmes defensores de las RUP. De otra, ya en la Constitución Europea se había dejado de hablar de un Estatuto Permanente, para hacerlo de una «vocación de permanencia». Y es que, en cualquier caso el tema de la ultraperifericidad no es una cuestión que pueda cerrarse en un sentido concreto, sino que a su reconocimiento en el Derecho Primario, se le debe añadir en cada momento su pertinente desarrollo legislativo, que variará según las circunstancias y necesidades de las RUP, pero también de la propia UE en cada momento. Sin embargo, lo conseguido no es poco. Se ha reconocido la ultraperifericidad, y se ha garantizado su intangibilidad y su preservación, así como su aplicación específica en el marco de ciertas políticas esenciales tanto para la UE como para Canarias, como son la agrícola y la pesquera (López Aguilar, Carballo y García Andrade, 2006, pp.410-411).

En definitiva, el tratamiento de la ultraperifericidad canaria se perfila como el reconocimiento de su hecho diferencial a escala europea, lo que permite el diseño de políticas adaptadas a la realidad diferencial regional, como la integración en los fondos estructurales y de cohesión, o la protección de sus singularidades económicas y fiscales. Sin embargo y pesar de la extensa e intensa movilización canaria y española, la consolidación de un Estatuto Permanente de las regiones ultraperiféricas ante la UE, parece actualmente harto improbable⁹¹.

⁹¹ Para profundizar sobre este debate puede consultarse, entre otra, la siguiente literatura: (López Aguilar, Carballo y García Andrade, 2006); (Socorro, 2005); o (Alonso, 1999).

Por mucho que desde Canarias, se hable metafóricamente de las muletas de apoyo o del tapón de la bañera que impide salirse el agua; desde la Comisión Europea, se considera que aunque, los *handicaps* sean estructurales y permanentes, la manera de la UE de paliarlos no tiene que ser permanente sino que debe variar a lo largo del tiempo en función de las circunstancias (CAN-2).

El problema al que apunta la Comisión es obvio. En el contexto actual en el que en apenas tres años, doce nuevos miembros, por lo general con unos índices de riqueza muy inferiores a la media de la media comunitaria, se han integrado UE; no resulta justificable asegurar de por vida, la subsidiación de una región como Canarias que ya está en el 90% del PIB medio de la UE. Sin embargo, si bien es cierto que Canarias ha experimentado un notable crecimiento económico durante los últimos años que le ha permitido superar el umbral que separa a las regiones menos desarrolladas de la Unión de las más prósperas; la vulnerabilidad de su economía, derivada de sus especiales limitaciones, dificulta el mantenimiento de su crecimiento y convergencia económica con Europa⁹².

2. Extensión de la actividad exterior canaria

La actividad exterior canaria se ha desarrollado, sobre todo durante las dos últimas décadas como una forma de para-diplomacia comparable a la de otras de las entidades sub-estatales europeas con mayores y más extensos intereses en el seno de la UE de una parte, y como una verdadera política exterior comparable, en las materias de su competencia, en función de la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional español, y como proyección exterior de la política interior, a la de los estados soberanos. La promoción exterior canaria y el establecimiento de contactos, acuerdos bilaterales o multilaterales de utilidad para los intereses regionales han propiciado una expansión de su actividad exterior, principalmente centrada en la UE, sin olvidar, de otra parte, sus fluidas relaciones con algunos países de América del Sur, tradicionalmente receptores de emigrantes canarios. Aún reconociendo la existencia de numerosas actividades de naturaleza informal (menos visibles y compilables), desarrolladas en el extranjero, queremos constatar brevemente aquellas que la región ha institucionalizado para dirigir su actividad exterior. Muy centradas en arbitrar sus relaciones europeas o comunitarias, las más eficaces son las que siguen:

— 1. *En cuanto a las relaciones de Canarias con las instituciones de la UE.* Canarias ha venido sosteniendo una aproximación múltiple a través de un acercamiento más o menos directo sobre cada una de las instituciones comunitarias. En ese sentido y en relación al CDR, único órgano de la UE al que las regiones tienen directamente reconocida su participación, Canarias viene acudiendo a través de su miembro suplente con rango de ministro regional⁹³, si bien el Presidente de la CC.AA, como representante titular, puede aparecer en algunas ocasiones de elevada significación política. Al influir enormemente la sensibilidad y el interés

⁹² Para profundizar en este sentido véase: (González, 2005).

⁹³ Se vino ocupando de esta representación el Viceconsejero de Acción Exterior y Relaciones Institucionales (Francisco Aznar Vallejo entre 1995 y 2003), hasta que al inicio de la sexta legislatura se elevó este cargo al de Comisionado de Acción Exterior, puesto equiparable en la práctica aunque no oficialmente al de Consejero o Ministro Regional (Javier Morales-Febles entre 2003 y 2007, y Elsa Casas desde el 16 de octubre de 2007).

personal por las cuestiones europeas, algún presidente canario como Adán Martín (2003-2007) ha frecuentado más este foro que otros. Canarias tampoco ha descuidado su participación en la Eurocámara ha través de dos Europarlamentarios de largo recorrido, como el académico socialista Manuel Medina o el antiguo presidente de Canarias, Fernando Fernández. Asimismo, el entonces presidente canario Román Rodríguez tuvo una notable intervención en los trabajos de la Convención Europea desarrollados en la Eurocámara de Bruselas durante el año 2002. Además se han podido constatar desde mitad de la década de los noventa frecuentes intervenciones canarias para la modelación de la legislación acerca de las RUP en las conclusiones de las presidencias de distintos Consejos Europeos, y de otra parte, entrevistas y encuentros al máximo nivel (Presidente, Vicepresidentes y algunos Comisarios) con la Comisión Europea, sostenidos por los sucesivos presidentes canarios⁹⁴.

Pero más allá de una puntual visibilidad política, Canarias se organiza a través de diferentes resortes para mantener relaciones con las diversas instituciones comunitarias:

— El comisionado de Acción Exterior, actualmente Elsa Casas, que sin cargo oficial de ministro o consejero regional, debe actuar en la práctica como tal. Adscrito a la Presidencia del Gobierno regional, y por tanto bajo supervisión directa del Presidente autonómico, coordina la acción que la CC.AA proyecta fuera del territorio español y apoya a la Presidencia en la representación institucional de Canarias. Particularmente son funciones del Comisionado: la ejecución de la política regional exterior; el refuerzo de las relaciones institucionales en el exterior, la promoción y la cooperación exterior; o el estudio, análisis y seguimiento de las políticas europeas, entre otros (Gobierno de Canarias, 2007b). Como veremos más tarde se trata de un cargo representativo y simbólico, puesto que la mayor parte del trabajo de la Administración canaria en relación a la UE se realiza desde la Dirección General de Asuntos económicos con la UE, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda.

— La Dirección General de Asuntos Económicos con la UE, dentro de la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la UE, dependiente de la Consejería de Economía⁹⁵. Esta estructura administrativa tiene su origen en 1999, con motivo del reparto de poder entre las distintas facciones del partido gobernante, Coalición Canaria. El entonces Consejero de Economía, Adán Martín, obtuvo tras arduas negociaciones con el presidente de la época, Román Rodríguez, la atribución de competencias en materia de Asuntos económicos relacionados con la UE para la Consejería de Economía y Hacienda. De esta manera, se traspasaban algunas competencias hasta entonces desarrolladas en el marco de la Presidencia del Gobierno por las sucesivas Viceconsejerías de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, y se rompía la unidad de acción en la materia, creando una bicefalia administrativa, que se

⁹⁴ Entre las entrevistas sostenidas entre los presidentes de la CE y los de Canarias podemos citar desde 1995: las de Manuel Hermoso con Jacques Santer (18 de marzo de 1996 y 20 de enero de 1998, ambas en Bruselas); la de Román Rodríguez con Romano Prodi (1 de octubre de 2002, Bruselas); o la de Adán Martín con Durao Barroso (1 de octubre de 2002, Bruselas).

⁹⁵ Actualmente el Jefe de Servicio de la Dirección de Asuntos Económicos con la UE es Fernando Redondo Rodríguez, quien ocupa asimismo la presidencia del CES de Canarias, mientras que el director de la misma es Ildefonso Socorro. Jerárquicamente su superiora es la Viceconsejera de Economía y Asuntos Económicos con la UE, Matilde Asián González.

mantiene en la actualidad⁹⁶. Los cometidos esenciales de esta Dirección son: el impulso y la propuesta en el ámbito de su competencia de normativas, políticas y medidas de desarrollo de ambas, de la UE con incidencia en la CC.AA de Canarias, en consideración de su reconocimiento como Región Ultraperiférica; así como el desarrollo a escala administrativa regional de la correcta aplicación y transposición de las mismas.

— La oficina de representación del Gobierno de Canarias en Bruselas, que se estableció en la capital Europea y cuenta con una plantilla formada por su director, José Miguel Luengo Barreto, ocho funcionarios y tres administrativos. Entre sus funciones más relevantes se encuentran: el seguimiento, el análisis y la información sobre las políticas sectoriales europeas; el seguimiento de los proyectos canarios ante las instituciones comunitarias; así como la organización, el apoyo, la colaboración y la asistencia al Gobierno de Canarias, otras instituciones públicas e incluso al sector privado, cuando acuden a Bruselas para intentar contactar con las instituciones europeas. Como veremos más adelante, la oficina responde al tradicional modelo de representación en la capital europea de las CC.AA españolas, y posee un perfil eminentemente administrativo y burocrático derivado de su adscripción a la Dirección General de Asuntos relacionados con la UE, y unas considerables dimensiones comparables con las de Escocia, Valonia u otras CC.AA de una fuerte presencia en Bruselas.

— La Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior del Parlamento de Canarias es una de las 16 comisiones de trabajo en las que se divide la cámara regional. Formada por un Presidente, un Vicepresidente, un secretario y otros 13 diputados autonómicos. De los 16 diputados, siete corresponden actualmente al PSOE, cinco a CC, y cuatro al PP, quedando al inicio de la séptima legislatura, la presidencia en manos del popular, y también presidente del Parlamento de Canarias, Gabriel Mato, y la vicepresidencia en las del nacionalista Esteban Bethencourt. Aunque predomina el vector de control de la acción política en materia comunitaria del ejecutivo regional, la labor de esta comisión incluye también el impulso de la acción exterior, tanto del Gobierno regional como del central (Navarro Méndez, 2003, p.235).

— Los diputados canarios del Parlamento europeo, que ocupan dos de los 54 asientos españoles en la Eurocámara, y que en la actualidad representan a las dos grandes familias políticas españolas: la socialista, a través del también catedrático en Relaciones Internacionales, Manuel Medina, y la popular, por medio de Fernando Fernández. En la medida de las posibilidades que concede un Parlamento Europeo compuesto por 785 diputados, los representantes canarios intentan hacer llegar las inquietudes regionales al Europarlamento, si bien es cierto, que aunque reconocen una mínima cooperación, sobre todo a la hora de la firma de algunos *dossiers* relativos al tratamiento de Canarias como RUP, no han articulado ningún tipo de estructura de cooperación sistemática y programada, el estilo de los europarlamentarios escoceses (Fernández, CAN-10 y Medina, CAN-19).

— 2. *En cuanto a la formación de redes europeas, asociaciones interregionales, y acuerdos regionales bilaterales de cooperación*, Canarias pertenece a diversas asociaciones y redes europeas. El fenómeno del asociacionismo interregional ha constituido en los últimos años

⁹⁶ En el trasfondo de esta decisión se encuentran diversas disputas personales en el seno de las distintas facciones de Coalición Canaria, así como cuestiones derivadas de la complejidad de la política canaria como la doble capitalidad o las luchas por el reparto de poder entre las islas orientales y las occidentales, y específicamente entre las islas mayores de Gran Canaria y Tenerife.

un decidido marco de actuación para la CC.AA canaria que se ha integrado, entre otros, en diversos foros de cooperación interregional como la Asamblea de Regiones Europeas (ARE)⁹⁷, el Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE), la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa (CRPM)⁹⁸, el Grupo de Regiones Legislativas (REG-LEG), o la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), que agrupa a los diferentes parlamentos de las 74 REG-LEG. Sin embargo, Canarias ha dedicado sus mayores esfuerzos y ha obtenido también sus mayores beneficios de su participación e indiscutible liderazgo de la Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea.

De otra parte, desde hace bastantes años pero con especial intensidad durante la última década, Canarias ha desarrollado, dentro del plano bilateral, una serie de acuerdos de colaboración con diferentes entes extranjeros, situados preferentemente en América del Sur, y recientemente en el África sub-sahariana. Entre los primeros, que persiguen obviamente el estrechamiento de los lazos culturales y comerciales con países de recepción de emigración de origen canario, destacan los suscritos con Argentina en 2003, Brasil en 1999, así como los varios firmados desde mitad de la década de los noventa con Cuba, Uruguay y Venezuela. Entre los segundos, que se justifican por la decidida estrategia de potenciación de las relaciones con determinados países próximos geográficamente que suponen interesantes oportunidades de negocio para las empresas canarias, como los suscritos, muy especialmente con Cabo Verde, además de otros países como Marruecos o Senegal (Navarro Méndez, 2006b, p.445).

Además, Canarias también ha desarrollado diferentes acuerdos multilaterales de cooperación interregional. Entre ellos podemos citar para el concluido periodo 2000-2006, los derivados de la aplicación de los distintos tipos de programas europeos INTERREG III B, como el denominado «Europa Sudoccidental» (Portugal, España, Francia y Reino Unido); «Espacio Atlántico» (los mismos países más Irlanda) (Unión Europea, 2004d). Pero sin duda el más trascendente para Canarias que ha sido renovado para el nuevo periodo de programación 2007-2013 es el también INTERREG III B «Azores-Madeira-Canarias», que en búsqueda de un desarrollo equilibrado, armonioso y duradero de los tres archipiélagos a partir de: la promoción de la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación y la sociedad de la información; el fortalecimiento de la gestión medioambiental y la prevención de riesgos; y la cooperación con terceros países en la denominada Gran Vecindad⁹⁹.

— 3. *Respecto a las delegaciones en el extranjero, las visitas y actividades de promoción comercial y cultural, y la cooperación al desarrollo*, éstas componen el resto de actividades que definen la extensión de la actividad exterior canaria

De una parte, desde antiguo Canarias comprendió la necesidad de paliar su déficit de lejanía respecto a los centros de decisión de los que ha venido dependiendo. Por ello, se ha preocupado de abrir oficinas de representación tanto en la capital del Estado español, Madrid, o en Bruselas, capital europea. Sin embargo, la proyección internacional canaria no ha quedado en este sentido

⁹⁷ Actualmente, como sucede con otras CC.AA, ha dejado de formar parte de la misma.

⁹⁸ Organización de la que se llegó a celebrar una Asamblea General entre el 23 y el 25 de octubre de 1996, en el Puerto de la Cruz (Tenerife).

⁹⁹ Boletín del Comité Económico y Social de 2007. Consejo Económico y Social de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 2007.

limitada al continente europeo, sino que Canarias ha encontrado justificación para su presencia institucional en la capital venezolana, Caracas, así como en San Antonio (Texas), en la que pretende constituirse como representación institucional canaria para todo el sur de los Estados Unidos.

Además, Canarias ha aderezado esta presencia institucional en el extranjero con: periódicas visitas fuera de las fronteras españolas, dando también preferencia a ciertos países de América Latina y del África Sub-sahariana; el desarrollo de medidas de asistencia y protección tanto a los emigrantes canarios en el extranjero, como a sus descendientes, y a las comunidades canarias establecidas en el exterior; la actividad promocional derivada de la indirecta promoción de Canarias en el exterior efectuada por dos empresas públicas participadas por el Gobierno de Canarias y dependientes de los departamentos competentes en materia de comercio (Proexca) y turismo (Saturno); o por último, la cooperación al desarrollo basada, bien en la financiación de diferentes ONGs, bien en la realización directa por parte del personal autonómico de actividades en países menos desarrollados como Brasil, Cuba, Venezuela, Cabo Verde, Mauritania, o Senegal, con la intención de fomentar las relaciones históricas y culturales por medio de la promoción de la cooperación tecnológica, científica y universitaria (CES Canarias, 2007a).

3. Las instituciones canarias y la UE

La relación de las instituciones canarias con la UE es monopolizada por el Gobierno regional a través de los cauces administrativos especializados como son el Comisionado de Acción Exterior, dentro de Presidencia del Gobierno de Canarias, o la Dirección General de Asuntos Económicos con la UE, dentro de la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la UE, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda; y en menor medida por el Parlamento de Canarias a través de su Comisión de Asuntos Europeos e Internacionales. Ambas instituciones han ido progresivamente desarrollando y reforzando, según las diferentes oportunidades políticas y cada una en la medida de sus posibilidades, ciertos instrumentos destinados a la atención de las cuestiones europeas.

— 1. De una parte, el Parlamento regional, que pretende satisfacer las inquietudes europeas regionales por medio de su citada Comisión de Asuntos Europeos e Internacionales. Y es que, el Parlamento de Canarias desarrolla una actividad de relieve exterior bajo una doble perspectiva: de una parte, en referencia a la acción desarrollada más allá de las fronteras de nuestro país, de otra, aquella que aunque se desarrolle en territorio canario, por su naturaleza se pueda considerar como una actividad parlamentaria de alcance exterior (Navarro Méndez, 2003, p.231). Dentro de la denominada acción exterior parlamentaria, hemos podido constatar diferentes modalidades: las declaraciones institucionales del Parlamento de Canarias relativas a cuestiones de alcance internacional; las visitas al extranjero realizadas por el presidente del Parlamento de Canarias; las visitas de autoridades extranjeras a la sede parlamentaria regional; la actividad de impulso de la acción exterior protagonizada por el Parlamento de Canarias y representada por la aprobación de resoluciones a través de las que se pretende inducir a los Gobiernos central y autonómico a que desarrollen actividades de interés para Canarias y alcance exterior; y el diseño precisamente de una Comisión de Asuntos Europeos e Internacionales¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Para profundizar en cada una de estas manifestaciones de la acción exterior del Parlamento de Canarias véase: (Navarro Méndez, 2006, pp.448-449).

Dicha comisión fue creada durante la segunda legislatura con el carácter de no permanente, denominándose desde entonces simplemente, «de Asuntos Europeos». Tras la reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias de 1991, pasó a contemplarse como Comisión permanente no legislativa bajo su nueva denominación mantenida hasta la actualidad de «Asuntos Europeos e Internacionales».

Con respecto tanto a la tipología como a la cantidad de las materias tratadas por la Comisión se ha constatado: que a pesar de la inclusión en la re-denominación de una doble dimensión, tanto europea como internacional, la primera predomina claramente sobre la segunda respecto a las materias tratadas; y que como funcionalmente se atribuye al conocimiento de la Comisión sólo aquellas cuestiones que a juicio de la Mesa del Parlamento lo requieran, muchas cuestiones europeas o internacionales son tramitadas directamente por el Pleno de la Cámara.

TAB. C-3

Cuadro estadístico de la actividad de la Comisión de Asuntos Europeos e Internacionales del Parlamento de Canarias desde su creación en 1987 hasta julio de 2002

Legislatura	Comparecencias del Gobierno	Proposiciones no de Ley	Preguntas	Otros
<i>II</i>	23	2	-	2
<i>III</i>	10	4	1	1
<i>IV</i>	4	1	-	-
<i>V</i>	7	6	3	-
Total	44	13	4	3

Fuente: Navarro Méndez, 2003, p.236.

Tal y como ha quedado reflejado en la tabla anterior, cuantitativamente la actividad de la Comisión ha ido disminuyendo desde su creación hasta la actualidad, sin duda por la remisión a otras comisiones (como a la de Agricultura, Ganadería y Pesca), o al propio Pleno de los temas de alcance comunitario de mayor incidencia. Por ello, como bien explica Navarro Méndez, nos encontramos ante una Comisión parlamentaria de escasa funcionalidad, que desde su creación ha celebrado un número muy reducido de sesiones, muy por debajo de la media de las demás comisiones del Parlamento Regional. Por ello, sería necesario, bien potenciar su labor mediante la atribución exclusiva de todos los asuntos parlamentarios que, con independencia de su ámbito material sectorial, presenten una indudable componente exterior, bien, en caso contrario, eliminar simplemente este órgano parlamentario (Navarro Méndez, 2003, pp.242-243).

— 2. De otra parte, el Gobierno Canario también ha establecido sus propias estructuras para lidiar con las cuestiones europeas. Como ya se ha apenas esbozado, cuando menos se puede calificar el modelo canario como atípico y farragoso, lo cual no quiere decir que no funcione o que no sea incluso más avanzado que el de otras CC.AA españolas y por supuesto que el de muchas regiones europeas, aunque también cabe preguntarse si el actual mode-

lo es el más eficaz para los intereses canarios en materia comunitaria de cuantos pudiesen haberse articulado.

Por una parte, desde 2003 tenemos la figura del Comisionado de Acción Exterior, que aunque sin rango oficial de Consejero, es de *facto* el undécimo de ellos, ya que acude al Consejo de Gobierno, aunque allí no tiene voto. Se ubica directamente en Presidencia del Gobierno de Canarias, y se constituye en la mano derecha del Presidente de Canarias para toda la temática que versa sobre la acción exterior regional. Se trata de la figura institucional que viene a sustituir a las antiguas de Viceconsejero de Relaciones Institucionales, o Viceconsejero de Acción Exterior y Relaciones Institucionales. A falta del contenido material de su acción cristalice durante la presente legislatura, hasta el momento el del Comisionado se ha revelado como un cargo más bien simbólico y representativo, bajo la supervisión directa del Presidente regional, con quien colabora coordinando la representación y la acción de la CC.AA proyectada fuera de España.

Del Comisionado depende la Viceconsejería de Emigración y Cooperación ¹⁰¹. Asimismo, de ésta dependen tres direcciones generales: la de Relaciones con América, la de Relaciones con África y la de Relaciones con Europa. Inexplicablemente, desde la creación de este diseño en 2003, esta última dirección general jamás se ha materializado y ha permanecido vacante tanto durante la sexta legislatura, como por el momento durante esta séptima. Como apuntamos y veremos, de *facto* su trabajo se cubre en la Dirección de Asuntos Económicos Relacionados con la UE.

La novedad del modelo del Comisionado vino a sustituir a la extinta Viceconsejería de Acción Exterior y Relaciones Institucionales, la cual sí que mantenía al menos administrativamente el monopolio de la acción exterior con una serie de funciones materiales mucho más concretas en comparación con las del Comisionado, que están detalladas en el artículo 7 del Decreto 211/1997 del Gobierno de Canarias, y entre las que destacamos: el seguimiento de los programas y las políticas europeas, la coordinación de las actuaciones sectoriales, la divulgación de asuntos comunitarios, el apoyo a las distintas Consejerías ante las Instituciones Comunitarias, la dirección de la Oficina de representación de Bruselas, o la coordinación de las relaciones de Canarias en el CDR y la CRPM.

Como se ha venido insinuando, el nuevo modelo orquestado a partir de 2003, ha implicado un vaciado material de competencias en materia europea, que se han traspasado desde Presidencia del Gobierno de Canarias hacia la Viceconsejería de Economía y Hacienda. Por mucho que esta transferencia podía ser plausible desde la perspectiva de la descentralización, entendemos que resulta criticable en diferentes aspectos. El nuevo modelo no es el resultado de un cambio programado de estrategia de aproximación europea sino la consecuencia de disputas políticas derivadas tanto del pleito insular como del reparto de cuotas de poder entre los mismos dirigentes del Gobierno de Canarias (Saavedra, CAN-26). Y es que está pactado que si el Presidente Canario proviene de la isla de Tenerife, el Vicepresidente y Consejero de la reforzadísima súper-Consejería de Economía y Hacienda lo hará de la de Gran Canaria, y vi-

¹⁰¹ El puesto de Comisionado de Acción Exterior no fue cubierto hasta el pasado 16 de octubre de 2007, con el nombramiento de Elsa Casas, quien ya había sido en legislaturas anteriores directora general de Asuntos Económicos con la UE, dentro de la Consejería de Economía y Hacienda

ceversa. Fruto de estos cambalaches políticos se produjo el mencionado trasvase de competencias, eso sí, sin la eliminación de las estructuras administrativas de origen que las perdían, lo que como resultado implica una práctica duplicidad de cargos, el mantenimiento de cargos de apenas contenido simbólico, que una Dirección general como la Relaciones con Europa no se cubre desde 2003, o que en la práctica unos funcionarios ubicados en una Consejería trabajen para unos superiores directos ubicados fuera de misma (Aznar, CAN-4 y Redondo, CAN-12).

El otro gran polo de la mencionada bicefalia administrativa del Gobierno de Canarias para cuestiones europeas es el formado por la Dirección General de Asuntos Económicos con la UE, dentro de la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la UE, dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda. De esta manera, y dentro de este complejo organigrama, la actual Dirección General de Asuntos Europeos tal y como ha sido rebautizada la primitiva Dirección General de Asuntos Económicos con la UE encuentra su ubicación política dentro de la Consejería de Economía y Hacienda. Como explica Fernando Redondo, jefe de servicio de la misma, a pesar de su ubicación, existe una perfecta interacción con el Comisionado de Acción Exterior y Presidencia del Gobierno, puesto que entre sus funciones (indicadas someramente en el sub-apartado anterior) se encuentran las que le corresponderían a esa nunca materializada Dirección de Relaciones con Europa. Asimismo, Redondo actúa en la práctica como superior directo del Director de la Oficina de representación del Gobierno de Canarias en Bruselas ¹⁰², cuya competencia también ha sido transferida desde Presidencia a la Consejería de Economía y Hacienda, si bien formalmente esa jerarquía corresponde a la Comisionada de Acción Exterior, Elsa Casas.

4. La visibilidad política canaria en Europa y su influencia en el territorio

Desde 1983, hasta siete personajes diferentes se han sucedido como Presidentes regionales canarios. Sin embargo, ninguno de ellos será recordado por su empeño en las dinámicas europeístas como en su día sucedió con Jordi Pujol en Cataluña, o actualmente acontece con Claudio Martini en Toscana.

Y ello no indica ni mucho menos que Canarias no haya trabajado durante el último cuarto de siglo la esfera europea e internacional. De hecho, es una de las regiones europeas que destaca por su extensa actuación europea, en la mayor parte de las ocasiones en relación a su singularidad y especificidad determinadas por su estructural condicionante de la Ultraperiferia. Canarias ha demostrado tanto una eficaz y trabajada aproximación europea de primer nivel como una extraordinaria habilidad para alejarse del foco político y mediático en los momentos que más le ha convenido. Y es que si bien nunca ha sido la primera en reivindicar cuestiones generales, tampoco ha dejado de demandar menos que las que más. Canarias aparece en negociaciones de alto nivel y forma parte de asociaciones regionales europeas generalistas, pero lo hace desde un segundo plano y una posición muy medida. Al mismo tiempo, ha sabido que debía dedicar sus recursos y esfuerzos a la defensa de sus reivindicaciones específicas, las derivadas de la ultraperiféricidad, compartidas con un número muy limitado de regiones, y a las que debe la mayor parte del éxito de su dimensión europea.

¹⁰² Formalmente sólo lo es de tres funcionarios destacados en la misma por la Consejería de Economía y Hacienda, lo cual no quiere decir que de hecho no lo sea de la totalidad de la misma.

Sin embargo entre los políticos que han regido los designios de Canarias durante las dos últimas décadas ha faltado la continuidad en la vocación e integración europeas. No obstante, y a pesar del hecho de que Canarias no haya disfrutado de un primer espada con un elevado carisma a escala europea, eso no ha impedido que haya sido una de las regiones que más de han beneficiado de su ingreso en la UE, tal y como reconocen sin tapujos desde la Oficina de Bruselas: «somos los niños mimados de Europa» (Domínguez, CAN-9).

Tal circunstancia no ha impedido la existencia también de una cierta visibilidad política al máximo nivel de Canarias en Bruselas. En ese sentido, el presidente Manuel Hermoso fue vicepresidente de la todopoderosa CRPM en cuanto a su presidencia de la Comisión Islas de ese foro; su sucesor Román Rodríguez participó en los trabajos de la Convención Europea; y el sucesor del mismo, Adán Martín, que ha sido el Presidente Canario más interesado por la temática europea, frecuentó durante su mandato la capital europea para representar a Canarias en el CDR, mucho más de lo que lo hicieran ninguno de sus antecesores (Hernández Ferreiro, CAN-13).

Sin embargo, «el ámbito esencial estratégico de Canarias es el de las RUP, siendo este foro en el que se concentran todos los esfuerzos, lo que condiciona una participación de mucha menor importancia en el resto» (Rivero, CAN-24). Es por ello, que la visibilidad canaria a escala europea se ha manifestado mayormente en este tipo de foros de las Conferencias de Presidentes de las RUP, en las que podía liderar, en varias ocasiones desde la presidencia, una serie de reivindicaciones totalmente singulares que no podrían haber sido defendidas ni compartidas desde otros foros más extensos.

De esta forma han cuadrado una estrategia de visibilidad moderada, sólo acentuada cuando de reivindicaciones muy específicas se trata, con objeto de evitar suscitar recelos y suspicacias en otras regiones europeas por la obtención político-mediática de una atención que a escala jurídico-política sí que han despertado de la UE. Esa estrategia les ha llevado tanto en el plano europeo como en el nacional a negociar todas las cuestiones generales en común con las demás regiones europeas o españolas, y las específicas de manera prácticamente individualizada, a través de numerosos contactos particulares con las instituciones comunitarias, o por medio de una comisión Canarias-Estado en el caso español, obteniendo así unos muy importantes réditos añadidos, que sólo comparte en cierta medida, con el resto de regiones RUP.

V. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS CANARIOS DE MOVILIZACIÓN ASCENDENTE RESPECTO A LA UE

A pesar de su localización geográfica africana, Canarias siempre ha pretendido exhibirse como una región marcadamente europea. Ese notable interés por proyectarse más allá de sus fragmentados límites, le ha llevado a movilizarse tradicionalmente tanto respecto a Madrid como a Bruselas. En relación a la primera a escala estatal, y respecto a la segunda alentada tanto por las enormes capacidades del conjunto de las CC.AA españolas, como por sus propias y específicas singularidades a nivel europeo. Si nos ceñimos a la dimensión europea, Canarias incluso antes de entrar formalmente en la UE en 1986, y precisamente como consecuencia de la negociación de dicha entrada, ha venido desarrollando, en cuanto a su condición de entidad sub-estatal europea, todo un conjunto de actividades e iniciativas para crear contactos directos con las instituciones comunitarias y con las autoridades sub-estatales de otros países con el fin de promover los intereses propios e influir en las decisiones europeas que le afectan.

En este sentido, Canarias ha estado presente, de manera solidaria y genérica, en los foros de discusión acerca de la *gobernanza* europea, la regionalización y la europeización. Ha participado con frecuencia en asociaciones interregionales de la talla de la ARE o de la CRPM, y además estuvo representada en la Convención europea (2001-2003), por su entonces presidente regional, Román Rodríguez. Asimismo, y a escala específica, Canarias ha gozado tradicionalmente de unas fluidas relaciones con las instituciones europeas en Bruselas, trabadas con motivo de los contactos derivados de la negociación y finalmente de la consideración del Archipiélago como Región Ultraperiférica europea. Además, Canarias ha liderado de manera indiscutible el movimiento de regiones ultraperiféricas europeas y las relaciones de las mismas con la UE respecto a su tratamiento singular y diferenciado.

Este capítulo analizará en clave comparada con respecto al sistema dispuesto también para el resto de CC.AA españolas, los tiempos y los mecanismos utilizados por Canarias para desarrollar su activación comunitaria. Describiremos el modelo y las características del plan o planes de acción dirigidos desde el Gobierno de Canarias, y determinaremos los factores y las causas que han propiciado la proyección regional hacia las instituciones europeas. Además de la particular activación canaria, que nos llevará a ofrecer una exposición completa de los mecanismos y una reconstrucción exhaustiva de la estrategia regional para influir sobre Bruselas, examinaremos el modelo general de la acción comunitaria de las regiones españolas, en base tanto a la legislación nacional como a la comunitaria.

Más allá de la trascendente dimensión formal o informal de los mecanismos de interacción con Bruselas, Canarias (como también sucederá con el resto de regiones europeas elegidas como supuestos de estudio) puede movilizarse respecto a las instituciones comunitarias: bien directamente y por sí misma, o bien indirectamente a través del propio Estado, en este caso el español. Si tenemos en cuenta la preponderancia dentro del actual entramado institucional europeo del Consejo de Ministros, podemos comprender que Canarias, en cuanto CA española, es una de las regiones europeas que tiene en la práctica, reconocido el derecho de participar directamente en el mismo, tras el desarrollo legal por medio de los Acuerdos de Representación y Participación regional en el Consejo y en sus grupos de trabajo, suscritos el 9 de diciembre de 2004 por la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). A pesar de esta formalización que comparte con las regiones de sólo unos pocos otros estados europeos, la presencia en el Consejo no es tan relevante para Canarias como pudiera ser por motivos simbólicos para Escocia y por motivos prácticos para Valonia. Canarias, con motivo de una estrategia derivada de sus especiales singularidades, fundamenta su activación tanto directa como indirecta en actuaciones poco institucionalizadas o formalizadas.

Como en el resto de nuestros casos de estudio, analizaremos primero los cinco mecanismos directos de la movilización ascendente canaria, como son la ya citada participación en el Consejo de Ministros de la UE, la realizada en los comités de la Comisión Europea, el trabajo de la oficina de representación del Gobierno de Canarias en Bruselas, la participación en el CDR, y su involucración en diferentes asociaciones interregionales. Asimismo, finalizaremos con el desarrollo de la activación indirecta canaria a través de los resortes del Estado español. Con la intención de conformar la voluntad nacional a defender ante organizaciones internacionales como la UE, el modelo español ha dispuesto herramientas generales como la mencionada CARCE, o específicas como la Comisión bilateral Canarias-Estado.

1. La participación de Canarias en el Consejo de Ministros de la UE como fórmula para aumentar su influencia en el proceso de Europeización

a) *El marco de la participación de las CC.AA en el Consejo de Ministros de la UE*

La participación de las CC.AA españolas no es como la de las Regiones y las Comunidades belgas en el Consejo de Ministros de la UE, un derecho adquirido por las mismas, sino que, como en el supuesto del resto de los casos de este estudio, se trata de una posibilidad que se puede o no conceder por parte de la autoridad central, algo que con limitaciones, ha sido sólo alcanzado, tras muchos años de negociación, en diciembre de 2004. De esta manera, la participación de las CC.AA españolas en general y de Canarias en particular en el proceso decisonal europeo a través del Consejo de Ministros de la UE, tiene una base jurídica doble. De una parte, a escala comunitaria el artículo 203 (antiguo 146) del Tratado de Maastricht. De otra, a nivel interno la participación de las CC.AA tanto en los grupos de trabajo del Consejo de la UE, como en las formaciones del mismo, están reguladas por los últimos acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, desarrollados a partir de febrero de 2005. Más allá de otras consideraciones, ese acuerdo consagra un modelo basado en la rotación de las CC.AA que representan a España, tanto en los grupos de trabajo del Consejo; así como en el seno de las mismas formaciones del Consejo, como en el compromiso y la coordinación entre las mismas para adoptar y defender con lealtad la postura española en esa institución comunitaria.

Antes de 1993, ninguna región europea tenía la posibilidad de acceder al Consejo de la UE, en base a la formulación del entonces artículo de 146 del Tratado de Roma, que reservaba a los estados miembros tal posibilidad. Sin embargo la novedosa redacción del artículo 146 (ahora 203) del Tratado de Maastricht, permitía la participación estatal a través de «un miembro con rango ministerial», con lo que las CC.AA ya tenían la base legal comunitaria para acudir a los mismos.

Como fórmula de adaptación a la nueva realidad de la legislación comunitaria, se pretendió dirimir la participación de las CC.AA en los asuntos comunitarios a partir del Acuerdo de la CARCE de 30 de noviembre de 1994. En principio, el desarrollo del mismo debía permitir a las CC.AA españolas participar directamente del mismo. Estos acuerdos adoptaban un modelo de participación basado fundamentalmente en las conferencias sectoriales, como órganos de encuentro y cooperación entre el Estado y las CC.AA, para los diversos ámbitos en los que comparten competencias e intereses, junto a una Conferencia específica para Asuntos Europeos, para impulsar y coordinar esas relaciones.

Sin embargo, el sistema derivado de los Acuerdos de 1994 no pudo conseguir la participación efectiva de las CC.AA en los asuntos europeos¹⁰³. El modelo no se demostró eficiente porque, como explica Albertí Rovira, fallaron sus dos pilares: las Conferencias Sectoriales, y la concertación entre las CC.AA. Y es que de una parte, las Conferencias Sectoriales no sirvieron para desarrollar el procedimiento marco de participación en los distintos

¹⁰³ Como se señala amargamente desde la oficina de representación del País Vasco en Bruselas (Mendibelzua, GEN-6), no se produjo el pertinente desarrollo y por tanto no hubo participación autonómica en el Consejo de Ministros de la UE, con motivo de la coyuntura política de la victoria del Partido Popular en las elecciones generales españolas de marzo de 1996 y su oposición frontal a esta posibilidad durante su liderazgo del Gobierno de España hasta marzo de 2004.

campos de la actividad pública, y demostraron un funcionamiento heterogéneo e irregular, presentando grandes diferencias entre sí. De otra, con respecto a la indispensable, para la participación multilateral, concertación autonómica, no existieron prácticamente entre las CC.AA mecanismos de cooperación vertical con el mínimo grado de formalización necesario para que llegasen a posiciones comunes que pudiesen ser negociadas con el Estado (Albertí Rovira, Ortega y Montilla, 2005, pp.16-17).

La nueva coyuntura política tras las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, derivada del cambio de gobierno en favor del Partido Socialista que ponía fin a ocho años consecutivos de Gobierno del Partido Popular, abrió las puertas a una renegociación total del modelo que se vió plamada en los nuevos acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004. Son unos acuerdos más ambiciosos al menos en cuanto a su extensión material, ya que regulan la temática desde una triple perspectiva: la participación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión, la participación de las CC.AA en los grupos de trabajo del Consejo de la UE, y la misma participación autonómica en la Representación Permanente de España ante la UE (REPER) (Gobierno de España, 2004).

TAB. C-4

Categorías para la participación de las CC.AA españolas en las formaciones del Consejo de Ministros de la UE según los Acuerdos de la CARCE de 2004

<i>Formación Del Consejo</i>	<i>Temas</i>	<i>Conferencia sectorial</i>
Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores (EPSSCO).	Empleo y Política Social (temas EPS).	Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales.
	Asuntos Sociales (SOC).	Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.
	Sanidad (temas SAN).	Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.
	Consumo (temas CONSOM).	Conferencia Sectorial de Consumo.
Agricultura y Pesca (AGRIPEC).	Agricultura (temas CEA), Agricultura (temas CRP).	Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural.
	Pesca (temas PECH).	Conferencia Sectorial de Pesca Marítima.
Medio Ambiente (ENV).	Medio Ambiente (temas ENV).	Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.
Educación, Juventud y Cultura (EJC).	Educación (temas EDUC).	Conferencia Sectorial de Educación.
	Juventud (temas JEAN).	Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.
	Cultura (temas CULT).	Conferencia Sectorial de Cultura.

Fuente: Gobierno de España, 2004.

Con respecto a la decisiva participación de las CC.AA en las formaciones del Consejo, el Acuerdo prevé una representación autonómica directa en determinadas formaciones ministeriales del Consejo. Ello supone la incorporación de un representante autonómico, con rango de miembro de un Consejo de Gobierno Autonómico, a la delegación española en las reuniones de determinadas formaciones del Consejo en los asuntos que afecten a competencias de las CC.AA. El punto de partida básico se fundamenta en la colaboración, mutua confianza y lealtad entre las instancias autonómicas y estatal. Y hablamos de lealtad en un doble sentido: la del Estado, que se compromete a que la pertenencia de España a la UE no se convierta en una excusa para recobrar indirectamente las competencias que en Derecho Interno pertenecen a las CC.AA; y la de las CC.AA, asumiendo que quien acuda al Consejo lo hará dentro de la delegación española, en nombre de todas las CC.AA, motivo por el que no podrá acudir a defender intereses particulares fuera de la postura previamente negociada y pactada (Martín y Pérez de Nanclares, 2005, p.784).

Este nuevo modelo (véase la tabla C-4), se limita sin embargo solamente a cuatro formaciones del Consejo, que coinciden con las previstas para los siguientes grupos de trabajo: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Subsidiariamente, para el resto de formaciones queda vigente la ineficiente fórmula derivada de los Acuerdos de 1994.

De designar al representante autonómico que participe en la delegación española se encargan las Conferencias Sectoriales, lo que implica una primera dificultad puesto que dichas conferencias no siempre se corresponden con las cuatro formaciones del Consejo abiertas. En todo caso, la persona designada se incorporará a la delegación española en las reuniones de las formaciones del Consejo y será miembro de pleno derecho de la misma a todos los efectos, siendo su mandato semestral, para compatibilizar una cierta estabilidad con la pertinente rotación por CC.AA.

Para contar con el apoyo de todas las autonomías, se introdujo además una regla especial encaminada a hacer compatible la existencia de este mecanismo multilateral de participación con la pervivencia de los regímenes bilaterales en el caso de las comunidades con «hechos diferenciales», tal y como veremos que sucede, entre otros, con el caso de Canarias, en el que se han mantenido las Comisiones bilaterales entre esta CC.AA y el Estado en materia de asuntos europeos.

Aunque lo determinante de los Acuerdos de 2004 se refiera a la participación en las formaciones del Consejo, tampoco debemos olvidar las referencias a los grupos de trabajo del Consejo, y a la nueva formación de la REPER. En relación a lo primero, y en referencia tanto a los grupos de trabajo como al mismo COREPER, se prevé con carácter general la incorporación de los consejeros autonómicos a la delegación española dentro de los grupos de trabajo, mientras que en los casos en los que se aplique la representación autonómica directa en las propias reuniones de las formaciones ministeriales del Consejo, se establecen criterios para permitir la incorporación al grupo de trabajo de un técnico designado por quien vaya a ejercer la representación autonómica directa. En relación a lo segundo, la nueva regulación de la Consejería para Asuntos Económicos en la Representación Permanente de España ante la UE, desarrolla el modelo iniciado en 1996, con la principal novedad de que son ahora las autonomías las que tienen la llave para designar a los consejeros para que formen parte de la REPER, evitándose así como ocurría antes, que las CC.AA considerasen al consejero autonómico como una figura propia del Estado Central. Igualmente, los puestos técnicos integrantes de la Consejería para Asuntos Económicos son

desempeñados por funcionarios propuestos por las comunidades (Martín y Pérez de Nanclares, 2005, pp.790-795).

Como no podía ser de otra manera, el descrito modelo ha sido valorado de forma muy diferente desde distintas perspectivas. Las tesis más regionalistas, las menos contentas con el mismo, le achacan que sólo permite una participación autonómica mancomunada y de baja intensidad, que exige, como sucedía antes, una previa y amplia concertación autonómica. Por ello, su efectividad en relación a la frecuencia de las apariciones de cada una de las CC.AA en las formaciones del Consejo será escasa y de carácter simbólico. Y es que repartir apenas cuatro formaciones, por mucho que en la práctica compongan hasta diez temas y otras tantas conferencias sectoriales, de manera rotatoria entre 17 CC.AA, no da realmente para mucho para ninguna de ellas. Por ello, como sostiene Albertí, quizá la pieza que vaya a tener mayor fuerza potencial para las regiones españolas sea la de su presencia en la Consejería de la REPER, puesto que la nueva vía de la participación directa no servirá en ningún caso para sustituir al mecanismo de la participación autonómica en la conformación interna de la postura nacional que seguirá canalizando el grueso de la participación autonómica en asuntos europeos (Albertí Rovira, Ortega y Montilla, 2005, p.20).

A pesar de esas valoraciones más negativas que hablan de una participación simbólica, limitada e indirecta, no debemos tampoco olvidar que los Acuerdos de 2004 suponen al menos un claro avance respecto al modelo anterior, y que son valorados por algunos académicos, como Martín y Pérez de Nanclares (2005, p.799) de manera muy positiva. Y es que más allá de que sea cierto que se limitan a tres aspectos muy puntuales de la participación regional, también lo es que demuestran la existencia de una voluntad política de configurar un modelo de participación autonómica en los asuntos europeos, de la que hasta ahora se había carecido. Además, la participación autonómica en el Consejo no es sólo simbólica en defensa de una postura común que quizá no coincida plenamente con la propia, sino que implica la integración de las CC.AA en el proceso decisonal, produciéndose un cambio de la dinámica participativa, derivada de las limitaciones y de la brevedad de tiempos del propio sistema de negociaciones de los Consejos de Ministros, lo que fomentará el interés de las autonomías por involucrarse en el proceso. Además, la concertación autonómica flexibiliza las condiciones para la consecución de una posición común por parte del conjunto de las CC.AA (Montilla, 2005, pp.85-88).

Y es que a pesar de sus limitaciones, resulta innegable que los Acuerdos de 2004, que además suponen sólo un punto de partida puesto que antes de su aplicación ya se previó su revisión y posible ampliación, sí que dan respuesta a varias de las más intensas y tradicionales peticiones de las CC.AA en materia de participación directa en el proceso decisorio comunitario. De hecho, han supuesto «la apertura del cerrojo que desde hace años existía a la representación directa de las comunidades en el Consejo», la apertura también «del cerrojo de la participación en los grupos de trabajo del Consejo de manera amplia», así como una mayor participación autonómica en la configuración de la REPER (Martín y Pérez de Nanclares, 2005, p.800).

Como bien puede deducirse del conjunto de las explicaciones anteriores, el actual sistema español de representación arbitra un modelo que permite una limitada participación directa de las comunidades españolas en el máximo órgano de representación comunitaria. Es la consecuencia directa de un modelo rotatorio que debe repartir unas opciones de representación que además se circunscriben solamente a cuatro formaciones y diez grupos de trabajo del Consejo, entre un total de 17 CC.AA. En tanto en cuanto los turnos además son semes-

trales, la frecuencia de la participación de cada autonomía en las formaciones del Consejo no suele exceder de una o dos presencias anuales. Además, y con motivo de la necesidad de un reparto equitativo, prácticamente un año de cada dos, cada CC.AA se queda sin poder participar en ninguna formación. Por ello, las apariciones en el Consejo de Ministros de la UE, de cada una de las comunidades españolas, son por lo general ¹⁰⁴, bastante poco frecuentes. Algo que no resulta decisivo, puesto que ni cuando una CC.AA aparece por el Consejo lo hace para defender sus intereses particulares, ni cuando lo hace otra, deja de defender los intereses generales españoles, entre los que están incluídos los de esa primera CC.AA.

b) *La participación de Canarias en el Consejo de Ministros de la UE*

El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias se adecúa de manera novedosa, respecto a lo que el Derecho Comparado Autonómico se refiere, a la legislación europea y nacional en la materia, permitiendo la participación del Gobierno regional en el seno de las delegaciones españolas ante los órganos comunitarios europeos «cuando traten temas de especial

TAB. C-5

Participación de las CC.AA españolas en el Consejo de Ministros de la UE durante los años 2005 y 2006 según lo previsto por el sistema de rotación (Entre paréntesis el número de formaciones en las que participó cada una de ellas)

<i>Consejos</i>	2005	2006
<i>Empleo y Política Social; Salud; Consumidores</i>	País Vasco (2) (Salud y Consumo) Madrid (1) (Empleo y P. Social) Asturias (1) (Salud)	Cataluña (4) (Empleo y P. Social; Consumo) Cantabria (2) (Salud) Galicia (4) (Empleo y P. Social; Consumo) La Rioja (2) (Salud)
<i>Agricultura y Pesca</i>	Cataluña (2) Aragón (1) Andalucía (1) Castilla y León (4) Galicia (1)	Andalucía (6) Aragón (5) País Vasco (1)
<i>Medio Ambiente</i>	Asturias (1) Cataluña (1) Madrid (1) Extremadura (1)	Canarias (1) Murcia (1) Aragón (1) Castilla la Mancha (1)
<i>Educación, Juventud y Cultura</i>	Andalucía (2) (Educación y Cultura) Cataluña (1) (Educación) Madrid (2) (Cultura y Educación)	Madrid (2) (Educación) Cataluña (4) (Cultura; Juventud) C. Valenciana (2) (Educación; Cultura) Galicia (1) (Juventud)

Fuente: Gobierno de España, 2006a, pp.119-124.

¹⁰⁴ Como veremos a continuación, Canarias, en relación a sus específicas singularidades constituye una excepción a esta muy limitada participación autonómica en el Consejo de Ministros.

interés para Canarias, de acuerdo con lo que establezca la legislación estatal al respecto». Esta regulación no constituye un derecho de participación específica del Archipiélago, sino común al resto de las CC.AA con independencia de que cuenten con una previsión estatutaria específica, y como consecuencia de las previsiones de los últimos acuerdos de la CARCE de 2004 (Navarro Méndez, 2006a, p.443).

En función del vigente modelo general de participación autonómica en los grupos de trabajo y en las formaciones del Consejo derivado de esos Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, se configuran, en primera instancia, las posibilidades de Canarias de participar directamente en la institución europea. Este sistema, que entró en vigor en la práctica en febrero de 2005, ha permitido ya a Canarias participar en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 2006, tanto en sus grupos de trabajo como en la misma formación, y está previsto que esta CC.AA también tenga representación directa en los de Agricultura y Educación que se celebrarán en 2008. En el Consejo de Medio Ambiente que tuvo lugar en Bruselas en marzo de 2006, el entonces Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Canarias, Domingo Berriel, aceptó la invitación de la ministra de Medio Ambiente española, Cristina Narbona, quien tomó la palabra y lideró la delegación española. Anteriormente, en los grupos de trabajo habían participado en representación de Canarias los delegados autonómicos en la REPER, y un técnico especializado en la materia procedente de la oficina de Representación de Canarias en Bruselas. De idéntica manera se prevé la participación regional en los Consejos de Agricultura y Educación de 2008 (Barrios, CAN-6).

Como hemos podido comprobar, la participación canaria en el Consejo de Ministros de la UE a través de este cauce general, como la de cualquier otra CC.AA es una experiencia tanto reciente y novedosa como de frecuencia esporádica, en comparación por ejemplo con las posibilidades que el modelo belga concede a Valonia. La frecuencia de la participación canaria en el Consejo bajo los acuerdos comunes de 2004 es como vemos limitadísima, y además no debemos olvidar que en las contadas ocasiones que se da, no es posible que el representante canario defienda una postura canaria dentro de la delegación española, sino que está obligado lealmente a defender los intereses del conjunto de las CC.AA españolas. Por todo ello, y teniendo en cuenta que la participación en el Consejo de la UE no tiene para Canarias el mismo simbolismo que puede tener para otras regiones europeas con conciencia de nación como Escocia, Flandes, Cataluña o el País Vasco, se puede afirmar que la participación en este contexto no es una prioridad dentro de la estrategia de activación europea canaria. Como sucederá también en otros supuestos de estudio y confirma Ildefonso Socorro (CAN-27), director general de Asuntos Económicos con la UE del Gobierno de Canarias: «lo importante no es tanto participar en el Consejo de Ministros, como tener la oportunidad de hacerlo en la formación de la voluntad nacional. Mucho más importante que ir directamente es que la posición española en ese foro se acerque a los intereses canarios».

Y es que, confiesa Socorro, el interés de Canarias por participar en las cuatro formaciones de Consejo abiertas a las CC.AA es sólo marginal, puesto que el sistema que mejor funciona y que se ha revelado como más eficaz para los intereses canarios es el informal. Una postura compartida por otro alto funcionario del Gobierno de Canarias, como Fernando Redondo (CAN-22), quien confirma que no se tratan aquellos de temas prioritarios para la región, y que si se acude se hace por solidaridad, ya que los temas específicos de Canarias se resuelven en otros foros. Visiones ambas avaladas por el académico y actual secretario de Presidencia del Gobierno regional, Fernando Ríos (CAN-23), quien subraya que Canarias por su singularidad, siempre ha buscado una interlocución directa con la UE. Y lo cierto, es que

de manera más o menos informal, y más concretamente por la «vía del hecho» (Tavío, CAN-29), Canarias ha conseguido y disfrutado de una presencia en el Consejo de la UE superior a la de las demás CC.AA españolas (Hernández Ferreiro, CAN-13).

Resulta innegable la habilidad con la que políticos y funcionarios canarios han sabido explotar las singularidades de su situación en la Ultraperiferia europea. Por ello, Canarias aunque nunca ha dudado en sumarse a las iniciativas generales en materia de activación comunitaria del resto de regiones españolas y europeas, siempre ha tenido muy presente que al mismo tiempo debía moverse, de manera discreta pero mucho más eficaz, individualmente o como mucho asociada al resto de RUP europeas. Una discreción que demuestran muchos de los altos funcionarios cuando hablan de otros cauces o foros más o menos formalizados, pero sin aclarar en primera instancia, que desde mitad de la década de los noventa, Canarias participa en el grupo de trabajo de la Ultraperiferia del Consejo de la UE. El que se puede considerar uno de los mayores logros del potente *lobby* canario en Bruselas, ha permitido a Canarias venir participando sin hacer mucho ruido en el Consejo de Ministros (grupos de trabajo), casi una década antes que el resto de las CC.AA españolas. Aunque ese grupo de trabajo de la Ultraperiferia no tiene pre-estipulado un número concreto de reuniones anuales, lo cierto es que «se reúne unas cinco o seis veces cada año, en unas sesiones a las que acude el consejero de Asuntos Económicos de la REPER y el Consejero sectorial del Gobierno de Canarias más indicado dependiendo las materias a tratar» (Barrios, CAN-6).

Por lo tanto de una manera singular pero también formalizada, Canarias participa mucho más que ninguna otra CC.AA española en el Consejo de Ministros, en una interacción tal vez menos simbólica, pero que se ha revelado más eficiente a la hora de defender los intereses marcadamente regionales. Pero además, todavía quedan otros cauces de participación singular canaria en el Consejo de Ministros menos explorados aún, por la informalidad de los mismos. Y es que, como bien revela el académico tinerfeño Francisco Villar, «si Canarias no levanta la mano para la formalización de la participación regional en el Consejo es porque en la práctica lleva un cuarto de siglo haciéndolo, en las numerosas ocasiones en las que, desde 1986, los ministros españoles se han hecho acompañar a esas cumbres por expertos regionales que les asesorasen respecto a la defensa específica de las singularidades canarias» (Villar, CAN-30). Como también se reconoce desde la oficina de Canarias en Bruselas, a estas reuniones han acudido desde antaño altos representantes canarios como el Director General de Asuntos con la UE, el Viceconsejero de Acción Exterior, y más recientemente la especialísima figura del Comisionado de Acción Exterior (Barrios, CAN-6).

Por todo lo anterior, tenemos que afirmar, que más allá de las quejas y lamentos victimistas y puntuales en cuanto al modelo general de participación autonómica en el Consejo de Ministros, Canarias goza de una privilegiadísima interacción dentro del panorama español, y cualitativamente también muy relevante a escala europea.

Por ello, desde fuertes intereses privados canarios con intereses europeos, se reconoce que las quejas que se puedan verter desde Canarias acerca del modelo de participación en el Consejo son meramente simbólicas, y que tienen que ver con las coyunturas, las campañas y el juego político (Martín-Gamero, CAN-17). Por su parte, el constitucionalista Pedro Carballo, considera una vuelta de tuerca excesiva, que duda que sea constitucionalmente factible, el hecho de que en el actual proyecto de revisión del EAC, el Gobierno de Canarias pretenda hacer vinculante la posición del Parlamento regional, cuando en las reuniones del Consejo de Ministros de la UE se negocien cuestiones que afecten a los intereses regionales (Carballo, CAN-7).

Como se ha insinuado, las posibilidades de participación regionales en el Consejo de Ministros de la UE se han analizado muchas veces en clave de política interna canaria. Los diferentes pactos de gobierno en las islas, y la coincidencia o divergencia de esos socios con las mayorías de gobierno de Madrid, han marcado las diferentes aproximaciones al mecanismo. En ese sentido, el eurodiputado socialista y catedrático de Relaciones Internacionales, Manuel Medina, sostiene que «la posible participación de Canarias en el Consejo de Ministros no es ni esencial ni necesaria, ya que ya se interactúa por medio del Gobierno español», y considera que las actuales reivindicaciones de una mayor participación «son sólo cosméticas debido a los intereses políticos de Coalición Canaria» (Medina, CAN-19).

Por su parte desde la coalición nacionalista contestan que «resulta positivo que se haya abierto el cauce general, criticable que se haya tardado veinte años, y mejorable en relación a los intereses de las CC.AA» (Ríos Rull, CAN-23). A pesar de todas las posibilidades de participación que advertimos previamente, particularmente discrepan de que todas las CC.AA tengan con los Acuerdos de 2004 idénticas posibilidades de participación, ya que entienden que en base al principio de modulación se deberían haber reconocido a Canarias mayores posibilidades por sus mayores intereses e inquietudes acerca de Europa. En ese sentido, entienden que saldrían beneficiados con un modelo rotatorio cuando afecte a todas las CC.AA, pero de designación directa para los temas que afecten a una sola de ellas. Aún así, proponen otros modelos alternativos como: excluir a Canarias de la rotación y que ésta acuda junto a la CC.AA a la que toque siempre que haya intereses canarios en juego; o realizar rotaciones reducidas sólo entre las CC.AA interesadas en cada una de las temáticas (Ríos Rull, CAN-23).

Aunque vaya a ser objeto de un sub-apartado posterior, debemos hacer ahora una mínima mención sobre la participación autonómica canaria en la REPER ya que la misma también fue objeto de los Acuerdos de la CARCE de 2004. En este sentido, se decidió la inclusión de dos consejeros autonómicos en la REPER para representar el conjunto de los intereses de todas las CCAA: Sagrario Pérez Castellanos y Manuel García Guirado. Por ello, Canarias se apoya formalmente en estos dos representantes, aunque de manera informal lo sigue haciendo en José Lucas Martín, consejero de Asuntos Económicos, que tradicionalmen-

TAB. C-6

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Consejo de Ministros de la UE en función del tipo de agentes consultados.

Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Media (0,42)
<i>Políticos</i>	Alta (0,75)
<i>Funcionarios</i>	Media (0,65)
<i>Asociaciones</i>	Alta (0,75)
<i>Periodistas</i>	Media (0,50)
<i>Total</i>	Media (0,58)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

te ha venido siendo el bastión de los específicos intereses canarios dentro de la REPER, como consecuencia de un acuerdo entre el gobierno nacional y el regional, nunca formalizado para evitar cualquier tipo de suspicacias (Barrios, CAN-6).

Tal y como hemos demostrado, las posibilidades de participación de Canarias en el Consejo de Ministros de la UE son muy elevadas si las comparamos con las del resto de CC.AA españolas. Ello ha implicado que Canarias se haya interesado más por sus posibilidades de participación específicas en cuanto a RUP europea, que por las generales como CC.AA española, además de explotar enormemente desde antaño las vías informales de interacción con la institución comunitaria.

Aparte del número de ocasiones en que representantes regionales canarios acuden a los Consejos de Ministros de la UE, que constituye un indicador relevante pero que no es definitivo por si mismo, hemos construido las tablas C-6 y C-7 para desvelar la eficacia, o al menos la más subjetiva satisfacción con la eficacia de la participación regional en las formaciones del Consejo, desde la perspectiva de los intereses canarios. A pesar de que no todos los grupos de especialistas consultados se muestran igual de satisfechos con la mencionada utilización regional del mecanismo, el conjunto de ellos entiende que la eficacia de la acción regional es tan sólo media con una *ratio* que denota una satisfacción con el mecanismo, inferior como veremos a la expresada para todos los demás salvo en el caso del CDR (0,58 sobre 1, según la tabla C-6). Como veremos en la comparativa con el resto de supuestos de estudio, este moderado índice de satisfacción con un mecanismo tan relevante como la participación directa en los Consejos de Ministros de la UE, es una excepción dentro de la activación regional europea que siempre lo valora entre los mecanismos más eficientes, y una peculiaridad característica del caso canario

Además, tres de los cinco grupos de actores consultados (académicos, funcionarios y periodistas), reflejan una satisfacción acorde con la satisfacción media general, siendo los académicos los menos satisfechos con el mecanismo (0,42 sobre 1), mientras que sólo los políticos y los miembros de asociaciones con fuertes intereses europeos les otorgan valoraciones que pueden ser calificadas como elevadas, no aproximándose numéricamente en ningún caso al extremo de la escala.

La valoración media del mecanismo por el conjunto de los especialistas acerca de la realidad canaria consultados se refleja también la tabla C-7, que nos revela que sólo algo menos de una cuarta parte de las respuestas percibieron una satisfacción alta con la eficacia para Canarias de un mecanismo tan trascendente como éste.

TAB. C-7

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Consejo de Ministros de la UE. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
34,61	11,53 %	30,76%	23,07%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

Más allá de las valoraciones numéricas, de los testimonios de los agentes especializados consultados se puede deducir una satisfacción general común con la participación canaria en el Consejo, si bien la misma no es máxima y se apuntan fórmulas para aumentar incluso la calidad de esa interacción. A pesar de ello, alguna voz cualificada rompe ese sentimiento general. En ese sentido, el que fuera entre 1995 y 2003 Viceconsejero de Acción Exterior y de Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias, Francisco Aznar, considera que como consecuencia del comentado desarrollo de una bicefalia administrativa respecto a la acción exterior a partir de 2003, «el sistema actual no es nada operativo ni tiene presencia real de acción» (Aznar, CAN-4).

Desde la actual administración canaria se sostiene que el modelo es positivo, bueno e interesante, aunque matizan que: se debe profundizar en el mismo para que Canarias pueda acudir todas las veces en las que sus intereses son discutidos (Ríos Rull, CAN-23); que por ello falta trabajo por hacer (Portugués, CAN-21); y que resulta manifiestamente mejorable en el sentido de que al llegar al nivel del Consejo el proceso está virtualmente terminado con lo que prácticamente no queda nada por decidir, motivo por el que se llega a dudar de que exista una verdadera participación regional a través de este mecanismo (Barrios, CAN-6).

Mientras que los políticos cierran filas en función de la posición coyuntural de su partido acerca de la temática, los académicos entienden que aunque Canarias haya conseguido una cierta presencia en el Consejo, se trata de un mecanismo estructuralmente infrutilizado en toda España, motivo por el que la región ha debido acudir a la vía informal y los contactos personales (Hernández Ferreiro, CAN-13); y que en todo caso la gran apuesta canaria ha sido siempre la de presionar a Madrid para que las posturas españolas tuviesen siempre muy en cuenta sus perspectivas regionales (García Rojas, CAN-11).

2. La interacción de Canarias con la Comisión Europea como método para aumentar la influencia regional en la gobernanza Europea

a) *El marco de la participación de las CC.AA españolas en los comités de la Comisión Europea*

Como no podía ser de otra manera, la posible participación de las regiones europeas en el seno de la Comisión Europea (CE) no viene recogida en los textos constitutivos de derecho primario europeo como sucede con la participación sub-estatal en el Consejo de Ministros desde las previsiones contenidas en el Tratado de Maastricht. Y es que la naturaleza de esta institución comunitaria resulta poco compatible con esa posibilidad. No debemos olvidar que la CE es una institución independiente cuyas funciones le confieren una particular posición supranacional, que debe alejarse de las injerencias intergubernamentales de cualquier gobierno de los estados miembros, ya sea a escala estatal o subestatal.

Tampoco a escala nacional la participación de las CC.AA en la formación de la voluntad del Estado está prevista en la Constitución española (Aja, 1999, p.200). Precisamente esa falta de previsión constitucional, ha servido como acicate para que posteriormente y dentro del juego político se hayan producido avances formales que han favorecido la interacción en este caso de las CC.AA españolas con la CE.

En cualquier caso, tanto Canarias como el resto de CC.AA españolas y regiones europeas, conocen de las necesidades de la CE para desarrollar el denominado sistema de la *Comitología* (creación de comités *ad-hoc* para el desarrollo, la legislación y la aplicación de las regulaciones oportunas en los más diversos sectores, consintiendo la participación en de-

fensa de sus intereses, de representantes externos a la CE), y procuran estar preparadas para participar en el mismo. Y es que el desarrollo comunitario ha creado alrededor de la CE «toda una abigarrada amalgama de comités y grupos de trabajo, cuya composición sí obedece al esquema intergubernamental de representantes de los Estados miembros» (Martín y Pérez de Nanclares, 2005, p.780). Por ello, la hipotética participación de representantes regionales dentro de la delegación española en el seno de los comités de la CE, ha sido una tradicional reivindicación autonómica y objeto de negociación de las CC.AA con el Estado.

De esta manera, en 1997 por medio de la Ley 2/1997 de 13 de marzo se alcanzó un primer acuerdo de posibilitó la apertura de 55 de los aproximadamente trescientos comités de la CE, a la participación formal y también rotatoria en función de los intereses particulares demostrados por las CC.AA, para un primer periodo entre 1998 y 2002. Aquel acuerdo fue muy duramente criticado por Mangas Martín, quien hace una década consideraba que no parecía razonable «construir la presencia de las CC.AA en los comités sobre la base de la discrecionalidad. Toda política pública exige su justificación. Tiene que tener unos criterios que permitan conocer las finalidades perseguidas y situar adecuadamente la contribución de los participantes a tales políticas» (Mangas, 1998, p.542). Además, desde algunas CC.AA fueron notables las quejas acerca de la escasa relevancia de los comités abiertos a la participación autonómica (Portugués, CAN-21).

El modelo mejoró notablemente con el nuevo reparto efectuado en 2002 de cara al segundo periodo (2003-2006), por el que con motivo de la experiencia adquirida durante el primer periodo, se dotó de mayor transparencia y sobre todo se añadieron 47 nuevos comités, entre los que ya aparecen algunos de notable relevancia política para las CC.AA (Martín y Pérez de Nanclares, 2005, p.781). A pesar de ello, desde las CC.AA más interesadas por el desarrollo de su acción exterior todavía se discute si la participación en los comités de la CE debe fundamentarse en el hecho de que versen sobre materias propias o en su mero interés; o si todavía existen algunos comités acerca de evidentes competencias autonómicas vedados por el Estado.

En todo caso, el modelo supuso un evidente avance, que más allá de disquisiciones puntuales, muestra la viabilidad de la cooperación horizontal de las CC.AA (Martín y Pérez de Nanclares, 2005, p.781), que deben intercambiar información y construir la posición que defenderá el representante autonómico de turno, al estilo de lo que sucede en el seno del Consejo de Ministros. Prueba de ello, es que el sistema se ha mantenido prácticamente inalterado para el actual tercer periodo que irá desde 2007 a 2010, quedando fijado el número de comités susceptibles de participación autonómica en los actuales 95.

Como bien reconocen la mayor parte de los agentes regionales consultados, la CE es una institución muy abierta y la relación con las entidades subestatales europeas es muy fluida. Una fluidez que transmite información en un doble sentido, desde la CE hacia las regiones (Canarias), pero también desde las regiones (Canarias) hacia la CE (Barrios, CAN-6). Se trata de un camino de ida y vuelta, por el que la CE necesita de los expertos de las CC.AA españolas para hacer funcionar su sistema de la *Comitología* de una manera más o menos formal, pero a cambio cuando cualquiera de esas regiones necesita acudir a la CE informalmente para exponer sus puntos de vista al inicio del proceso legislativo, la institución comunitaria le escucha. Son las dos caras del mecanismo: la formal compuesta por los comités, la informal que se desarrolla a través de los contactos directos entre los funcionarios de la CE y las CC.AA.

La participación en los comités de la CE y la interacción con la institución europea conllevan el desarrollo de una serie de tareas por parte de los funcionarios, asesores e incluso

políticos de las CC.AA, quienes de una forma más o menos obvia, en función de del grado de formalidad de sus interacciones con la CE, defienden los intereses su región. Se anticipan a la redacción de los proyectos legislativos y siguen los trabajos de elaboración de los mismos; pero también comparten, intercambian y transfieren información útil con la CE sobre aquellos aspectos que la institución comunitaria precisa conocer. Asimismo, en relación a su administración regional, siguen la actualidad comunitaria y aconsejan sobre cualquier novedad que pueda afectar a la región, produciendo *dossiers* y programas institucionales de contenido europeo.

A nuestro juicio, la exhaustiva institucionalización de la participación de las CC.AA españolas en la *Comitología*, algo que como veremos no sucede en el caso de las regiones belgas, supone un indudable avance que beneficia la cristalización de los principios de descentralización y subsidiariedad. Y es que a modo de ejemplo, parece más lógico que un experto canario defienda los intereses españoles en un Comité sobre el plátano, a que lo haga un técnico estatal llegado de Madrid, con una alejada sensibilidad y percepción de la problemática. Sin embargo, la imposibilidad de las CC.AA de estar presentes en todos los comités que desearían, bien por no haber sido ofertados, bien por la concurrencia de interés con otras CC.AA, fomenta el interés por la utilización de cauces informales. Efectivamente, muchas veces resulta más provechoso el encuentro de un comisario o un director general de la CE con un técnico, un consejero o el mismísimo Presidente regional, que la costosa inversión de recursos destinada a la formalizada participación en los Comités. Así se explica que Canarias, una de las CC.AA más interesadas por la dinámica europea y que más normativa comunitaria ha generado, apenas participe en seis comités, dentro del grupo de regiones españolas que lo hacen en un menor número de comités, tal y como se puede advertir en la tabla C-8. Y es que mientras que la frecuencia de interacción por medio de la vía de la *Comitología* está claramente establecida y es notoria y pública, las aproximaciones informales están mucho más alejadas de ningún tipo de fiscalización, y son para algunas CC.AA «más que diarias a través de contactos telefónicos, por correo electrónico, asistencia a seminarios, o citas para comer»¹⁰⁵.

Los agentes consultados, algunos de los cuales han participado en las interacciones de algunas CC.AA con la CE nos han aportado la percepción, de que sobre todo la versión más informal de este mecanismo, más allá del interés particular que exhiba cada CC.AA, para nada se trata de un resorte de segundo orden, sino que lo consideran muy efectivo debido a su lejanía de la primera línea del debate político y por su mínima exposición a las injerencias de los medios de comunicación. Esta es una conclusión homologable al caso de las regiones italianas, con las que las CC.AA españolas comparten unas menores posibilidades de participación en el Consejo de Ministros de la UE en relación a las que formalmente disfrutaban las entidades sub-estatales del Reino Unido o de Bélgica.

b) *La interacción de Canarias con la Comisión Europea*

Al igual que sucede en el contexto de la interacción del resto de CC.AA españolas con la CE, Canarias utiliza la doble vía de la participación en los comités de una parte, y las aproxi-

¹⁰⁵ Así sucede en el caso de Canarias según la funcionaria de la oficina de Bruselas Isabel Barrios (CAN-6).

TAB. C-8

Participación por CC.AA en los comités de la CE ofertados durante el último periodo finalizado (2003-2006)

CC AA	Nº comités	CC AA	Nº comités
Andalucía	13	Extremadura	7
Aragón	4	Galicia	16
Asturias	5	La Rioja	7
Baleares	4	Madrid	10
Canarias	6	Murcia	6
Cantabria	4	Navarra	0
Castilla Mancha	4	País Vasco	14
Castilla León	8	C. Valenciana	10
Cataluña	18		

Fuente: Gobierno de España, 2006b, anexo V.

maciones o *lobbying* más o menos informal, de naturaleza institucional o privada de otra. Dentro de este mecanismo, Canarias se ha distinguido por, sin descuidar su estructurada participación en los comités, dar preferencia a toda una serie de contactos de naturaleza informal a diversas escalas (política y administrativa) con los miembros de la CE. Dentro de este contexto, las singularidades específicas canarias han permitido una cierta estructuración de esas en teoría informales aproximaciones a través de unidad RUP dentro de la Dirección General de Regiones de la UE.

Particularmente, y en cuanto a la exclusiva participación en los comités de la CE se refiere, Canarias viene participando en los mismos, al igual que resulta posible para el resto de CC.AA, desde 1998. De entre los 95 actualmente susceptibles de participación autonómica, Canarias en función de cada uno de los periodos de programación, y también de los repartos que se producen dentro de los mismos, viene acudiendo a una media de unos seis o siete comités. Ciertamente es que podría ir a más de ellos, y que a pesar de su siempre comentada involucración en las dinámicas europeas, se encuentra (según la tabla C-8) al nivel de otras regiones como Murcia, La Rioja y Extremadura; muy alejada de otras CC.AA que han exhibido una participación mucho más elevada como la Comunidad Valenciana (10), Andalucía (13), País Vasco (14), Galicia (16), o Cataluña (18).

Desde la administración canaria se explica que aunque se podría acudir a un mayor número de comités no es tanto una cuestión de cantidad como de calidad, ya que el coste en términos de carga de trabajo para la concertación de la posición española y posterior información de los resultados obtenidos es muy alto, motivo por el sólo acuden aquellos en los que la región está muy interesada (Portugués, CAN-21).

Y es que el reparto de los comités entre el Estado y las CC.AA es un tanto aleatorio ya que algunos de ellos unas veces están vedados a las CC.AA y otras no. Además, el que Canarias acuda a un número mayor o menor de comités no sólo depende del interés canario, sino también del expresado por el resto de CC.AA. En el caso canario, desde la Dirección General de Asuntos Europeos se consulta a la Administración los comités a los que interesa acudir, y se realiza como el resto de las CC.AA para cada periodo una petición al Ministerio de Admi-

nistraciones Públicas, en la que enumeran los comités en los que querrían participar así como el grado de interés (alto, medio o bajo) por hacerlo en cada uno de ellos. En los casos en los que sólo Canarias u otra CC.AA estén interesados se les atribuye directamente la posibilidad de participar. Sin embargo, cuando existe una concurrencia de intereses entre Canarias y otra u otras CC.AA se negocia entre las mismas y el Estado en una especie de mercadeo, en el que se negocia de manera flexible y se rota con una mayor frecuencia (Portugués, CAN-21).

De esta manera, durante el periodo 1998-2002 Canarias tuvo la oportunidad de participar en cinco comités: Adaptación al progreso técnico relativo a la calidad de las aguas de baño; Gestión de Residuos; Revisión científica relativa a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de comercio (CITES); Fomento de las energías renovables en la Comunidad (programa ALTENER); y Programa Thermie. Durante el siguiente periodo 2002-2006 lo hizo en seis de ellos: Permanente de investigación agraria; Tarificación del uso de las infraestructuras de transporte; Gestión de residuos; Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (NATURA); Adaptación al progreso técnico de la Directiva relativa a la calidad de las aguas de baño; Fitosanitario permanente ¹⁰⁶.

A inicios de 2007, Canarias realizó su nueva propuesta para el periodo 2007-2011, en la que ha pedido participar en hasta 14 comités, en cinco de ellos lo ha hecho expresando su prioridad máxima, en tres media, y en los seis restantes mínima. Entre los que han despertado el mayor interés canario, encontramos el nuevo Comité de gestión de las frutas y hortalizas frescas, en el que se pretenden defender sus fuertes intereses en el sector del plátano; el Comité de gestión de pagos directos; el Comité de residuos; NATURA; y el Comité de gestión del programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013), subprograma de apoyo a la política de Tecnología Información y Comunicación (TIC). Por su parte Canarias ha demostrado una prioridad media por intervenir en: el Comité sobre la contaminación marina, el Comité sobre el cambio climático; y el Comité de gestión del programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013), subprograma Energía Inteligente-Europa. Por último, han despertado un interés menor para Canarias: el Comité Forestal Permanente, el Grupo director del programa CAFÉ (Aire limpio para los Europeos); el Comité de adaptación al progreso técnico y científico y aplicación de la directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas; el Comité para la aplicación del programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud pública (2003-2008); el Comité de la cadena alimentaria y de la sanidad animal; y el Comité de aplicación de la decisión por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles (Gobierno de España, 2006).

Como sucedía en el caso de la representación en el Consejo de la UE, es necesario aclarar que el hecho de que Canarias acuda o vaya a acudir a los comités de la comisión no implica que lo haga en defensa de sus propios intereses, sino que lo hace en representación del resto de CC.AA y con una postura previamente concertada con ellas. Una vez que concluyen las reuniones, Canarias tiene la obligación de informar de todo lo negociado al resto de CC.AA, como éstas deben hacer con Canarias para el resto de los 89 comités en los que la comunidad archipelágica no participa.

¹⁰⁶ Esta información fue amablemente facilitada por la Dirección General de Asuntos Económicos con la UE del Gobierno de Canarias.

A los comités acude un representante regional que nombra el Gobierno de Canarias de entre los funcionarios de la Administración regional. Durante los dos primeros periodos estos representantes siempre acudieron puntualmente desde el Archipiélago, sin embargo está previsto que para el presente período, acudan también funcionarios de la oficina de representación en Bruselas. Sea quien fuere, el representante canario no lidera la delegación española sino que participa en ella junto al representante estatal, con quien teóricamente negocia en nombre de todas las CC.AA la postura a defender en el comité. Ambos acuden a las reuniones de los comités que terminan por ser bastante concurridas ya que están presentes dos personas por estado (entre cincuenta y sesenta), más los representantes de la CE y los traductores. Aunque en ocasiones estas reuniones puedan tener la apariencia de un mercado persa, al final de manera consuetudinaria y de *facto*, terminan funcionando desde la perspectiva canaria (Portugués, CAN-21).

Sin embargo, desde la propia administración regional se relativiza la satisfacción con el funcionamiento general del mecanismo formal. La queja se centra en el hecho de que los comités que podrían ser más relevantes para Canarias todavía no han sido ofertados a las CC.AA ni parece que el Estado esté a predisposto a ofrecerlos en un futuro. De esta manera justifican también que Canarias no esté entre las CC.AA que acuden a un mayor número de comités, ya que como enigmáticamente explican que, «las cuestiones que interesan a Canarias se negocian en otros foros a los que el resto de CC.AA no tienen acceso» (Portugués, CAN-21). Y es que como coincide Ildefonso Socorro (CAN-27), director general de Asuntos Económicos con la UE, la satisfacción no es máxima porque las relaciones son demasiado formales, los comités demasiado técnicos y en ocasiones descoordinados, por lo que resulta más efectiva la relación informal de Canarias con la CE.

Y es que ya desde 1998 el propio Gobierno de Canarias viene potenciando la utilización de esa doble vía de presencia permanente a ambos niveles (Aznar, CAN-4), dentro de una determinada estrategia en la que la región invierte muchos recursos y está muy interesada, y sobre la que existe un elevado consenso entre los partidos partidos, solo roto por unos pequeños sectores situados muy a la izquierda que critican que se busque mantener a Canarias subvencionada de por vida (González de la Fé, CAN-12).

Y lo que resulta aún más paradigmático en el caso canario y lo diferencia de las demás CC.AA radica en la existencia de una transición relativamente estructurada entre la interacción formal e informal con la UE. Es decir, algunos de los contactos entre Canarias y la CE se encuentran a medio camino entre la informalidad y la institucionalización, o como explican desde la oficina de Bruselas, se trata de «un *lobbying* prácticamente estructurado» (Barrios, CAN-6). Nos referimos a los estrechos contactos que sostienen los funcionarios canarios con los de la Dirección General de Regiones de la UE, a través de la unidad RUP (con la que Canarias tiene encuentros muy frecuentes) que centraliza y contacta con los distintos funcionarios de toda la CE a través del denominado grupo interservicios, sosteniendo así en la práctica una relación de partenariat en respecto a los singulares temas canarios.

Más allá de esta situación intermedia que convierte lo formal en informal y viceversa, si nos centramos en los contactos menos estructurados entre Canarias y la CE, debemos distinguir con nitidez dos tipos de aproximaciones muy diferenciadas: las de tipo institucional, y las de los lobbystas privados.

Con respecto a las relaciones informales pero institucionales entre Canarias y la CE, se constató que a escala administrativa, una veintena de personas, entre ellas el director general de asuntos europeos y los técnicos derivados desde cada una de las Consejerías, siguen sobre el terreno las temáticas y mantienen contactos con los miembros de la CE (Socorro,

CAN-27). Y es que las relaciones de los funcionarios canarios con los de la CE, si no son permanentes, sí que son bastante abundantes y fluidas, y la muestra más palpable de ello viene siendo, como vimos, la gestión de la CE acerca de las RUP.

Sin embargo, como confirman varios expertos canarios en la materia, no todas las direcciones generales de la CE, son igual de receptivas a la hora de abordar las aproximaciones canarias. En ese sentido la DG de Competencia es la más difícil de sensibilizar. Para Francisco Villar (CAN-30), académico canario que ha participado como experto regional en alguna de estas negociaciones con la CE, lo que le interesa a la institución comunitaria son los números de la cuestión a tratar y su ajuste al mercado económico, necesitando una justificación en los casos de distorsión del mercado. Y como apunta su homólogo González Rojas (CAN-11), ese es precisamente el motivo por el que a Canarias le ha ido magníficamente en sus relaciones con la CE. Como apunta, Canarias tiene unas singularidades muy especiales pero una población que no llega al 0,5% de la de la UE, con lo que el mercado no se resiente y sale muy barata a las arcas comunitarias.

En las aproximaciones o negociaciones bilaterales entre Canarias y la CE, la delegación regional se encuentra avalada por la REPER. Concretamente, acuden un representante de la REPER, un abogado del Estado, uno o dos miembros de la oficina de Canarias en Bruselas, y al menos un político y un técnico llegados desde el Archipiélago. Como la CE, acude por su parte al menos con un par de funcionarios, en esas reuniones fácilmente acuden en torno a una decena de personas (Villar, CAN-30).

Aunque Canarias ha desarrollado una importante habilidad para obtener este tipo de contactos a escala administrativa, manteniéndose en un segundo plano mediático, tampoco ha descuidado la interacción a un primer nivel político. En este campo, la relación también ha sido de doble sentido, puesto que no sólo Canarias se ha acercado a la CE, sino que la misma Comisaria de Regiones, Danuta Hubner, acude a las Conferencias de Presidentes de las RUP, como la última celebrada en Madeira en octubre de 2007, o también junto a sus funcionarios a los encuentros y seminarios de más alto perfil celebrados por el Gobierno de Canarias en su sede de Bruselas. En sentido inverso, desde 1995 han sido frecuentes, prácticamente cada año, las entrevistas de los sucesivos presidentes regionales canarios con los Presidentes, Vicepresidentes y Comisarios de turno de la UE, llegándose incluso a consolidar unas relaciones más que fluidas entre el antiguo presidente Adán Martín y funcionarios de la CE, directores generales, e incluso comisarios (Ríos Rull, CAN-23).

De otra parte, también se ha podido constatar la existencia de un *lobbying* privado canario en Bruselas, es decir el desarrollado por diferentes intereses empresariales regionales para intentar que las normativas comunitarias les puedan ser lo más beneficiosas posibles. En un momento histórico en el que la CE ha endurecido el control sobre las ayudas comunitarias para evitar el desvío de fondos, el empresariado canario temeroso de que se termine la subsidiación ha decidido elevar su grado de activación con respecto a la CE. Los intereses privados canarios en Bruselas interaccionan directamente con los funcionarios de la CE, a través de la red de contactos tejida, bien desde el Archipiélago, bien desde la propia Bruselas. Las reuniones son periódicas y el trato directo, coincidiendo con las aproximaciones más institucionales en la tradicional apertura de la CE, y en la menor receptividad de la Dirección General de Competencia, de entre todas ellas (Martín-Gamero, CAN-17).

Aunque no siempre sucede, es relativamente frecuente la interacción entre intereses privados como EUROCAN (Asociación de Intereses Europeos del Empresariado Canario), o la misma APEP (Asociación Europea de Productores de Plátano), con la oficina del Gobierno

de Canarias en Bruselas. El presidente de la APEP, Leopoldo Cologan, confirma que más allá de sus contactos directos con la CE, trabajan estrechamente con el técnico para cuestiones agrícolas de la delegación de Bruselas (Cologán, CAN-8). Mientras que desde EUROCAN explican que muchas veces intentan presionar, bien a esta misma oficina, bien al Gobierno de Canarias, para que haga su propio *lobbying* institucional sobre la CE, aunque reconocen que en muchas ocasiones para defender sus específicos intereses deben dirigirse directamente a los funcionarios de la Comisión, algo que no siempre es del agrado de la delegación de Canarias en Bruselas (Martín-Gamero, CAN-17).

Esos contactos informales y directos de los intereses privados canarios en Bruselas se extienden por la mayor parte de las Direcciones Generales y llegan a los gabinetes de los Comisarios. En el caso de la APEP, su longevidad en Bruselas, ya que en 2008 se cumple el vigésimo aniversario de su constitución, hace que estén muy bien considerados como interlocutores válidos y les sea muy sencillo reunirse con las diferentes Direcciones Generales e incluso con el Gabinete Barroso (Cologán, CAN-8). Y es que al menos para los intereses privados canarios contactar con la CE parece de todo menos complicado: «tengo alrededor de una veintena de contactos dentro de la institución, y en muchos de los casos lo único que he tenido que hacer para que me escuchen es buscar el número en la *web* de la CE y descolgar el teléfono» (Martín-Gamero, CAN-17).

Como hemos podido comprobar la interacción de Canarias con la CE es un fenómeno que presenta varios prismas. El formalizado de la Comitología y el informal de una parte. Y dentro de las aproximaciones no estructuradas, las institucionales y las privadas. Es por ello que ha existido una mayor dificultad por parte de los agentes consultados a la hora de valorar el mecanismo en su conjunto, motivo por el cual debemos analizar los resultados de las tablas C-9 y C-10 con ciertas cautelas. Y es que más allá de la descripción de la acción regional en la participación en los comités de la Comisión Europea y en sus acercamientos informales a los funcionarios de la institución europea, para desvelar la subjetiva satisfacción con la eficacia de la utilización regional del mecanismo, desde la perspectiva de los intereses canarios, nos valimos de las entrevistas realizadas para construir las mencionadas tablas.

TAB. C-9

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en los comités de la Comisión Europea en función del tipo de agentes consultados.

Los resultados se presentan cualitativamente

(Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Alta (0,78)
<i>Políticos</i>	Alta (1)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,71)
<i>Asociaciones</i>	Alta (0,75)
<i>Periodistas</i>	Alta (1)
<i>Total</i>	Alta (0,75)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

Las valoraciones con la satisfacción de la eficiencia en función de los distintos tipos de especialistas consultados, no recorren todo el arco de posibles respuestas, sino que de manera homogénea reconocen una satisfacción elevada. Incluso aquellas formuladas por políticos y periodistas alcanzan el extremo superior de la escala. Comparativamente debemos apuntar que aunque se obtiene una elevada valoración (0,75 sobre 1), para un mecanismo que como veremos en el resto de los casos de estudio, no suele ser tan apreciado, sin embargo ello no le facilita situarse ni siquiera entre los tres mecanismos mejor valorados.

TAB. C-10

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en los comités de la Comisión Europea. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
38,46	11,53 %	7,69%	42,30%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

Aún así, y como bien puede observarse en la tabla C-10, la interacción canaria con la CE debe ser especialmente productiva para los intereses canarios puesto que sólo algo más de un once por ciento de los consultados percibían una satisfacción baja con la eficacia del mecanismo, y menos de una quinta parte de los mismos concebían esa satisfacción como media o baja.

3. La representación de Canarias en Bruselas como expresión de las aspiraciones regionales en el seno de la actual UE

a) *Las diferentes fórmulas de presencia de las CC.AA en Bruselas*

En las dos últimas décadas la situación de las oficinas de representación de las diferentes entidades sub-estatales en Bruselas ha variado drásticamente. De ser un fenómeno desconocido a inicios de la década de los ochenta, a las primeras oficinas abiertas de manera más o menos encubierta por las CC.AA durante la segunda mitad de los ochenta, a la actual proliferación por la cual superan los dos centenares y medio, y ninguna CC.AA española podría plantearse la posibilidad de prescindir de su delegación en la capital europea. Se trata de unas oficinas *ad hoc* que pretenden acercar las regiones a Europa, y Europa a las regiones con la intención de beneficiarse de las oportunidades que la UE ofrece a las regiones y paliar la lejanía que las separa del centro decisonal europeo.

El proceso de establecimiento de las oficinas autonómicas de representación en Bruselas no fue para nada una cuestión pacífica, sino que al contrario, generó bastantes complicaciones. Hasta la mitad de la década de los noventa, legalmente el monopolio de las relaciones con las instituciones comunitarias correspondía en exclusiva al Estado central. Por ello, suscitó enormes recelos la apertura de oficinas autonómicas en Bruselas, bajo el modelo de entidades sujetas a derecho privado bajo el modelo de fundaciones, sociedades anónimas o patronatos. Y es que apenas unos meses después de la entrada de España en la UE, Cataluña

(noviembre de 1986), el País Vasco (diciembre de 1986), y Canarias (enero de 1997) fueron las CC.AA pioneras en instalarse en la capital europea, bajo la fórmula de empresas públicas. La presencia de estas y otras oficinas autonómicas en Bruselas causó suspicacias del gobierno central, que cuestionó su legalidad en base al desafío que suponía para la unidad de la postura española en materia de asuntos exteriores (Closa y Heywood, 2004, p.89).

El caso fue llevado hasta el Tribunal Constitucional, que en su famosa sentencia 165/1994 de 26 de mayo, más conocida como «la sentencia del País Vasco», confirmó la constitucionalidad de estas oficinas de representación como órganos incardinados en la estructura de la Administración autonómica, y la posibilidad de que éstas desarrollasen toda una serie de actividades, incluso fuera del territorio español, siempre y cuando no creasen obligaciones con respecto a entidades extranjeras, tanto para la CC.AA como para el propio Estado, además de no afectar a la política exterior española (Tribunal Constitucional de España, 1994). Concretamente el fundamento jurídico cuarto de esa sentencia, expuesto por el miembro del Pleno y académico López Guerra, exponía que: «cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. (...) Aún cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las CC.AA, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esta dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender, de un lado, que varias CC.AA hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y evolución de la actividad de las instituciones comunitarias. Y de otro lado, al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las Comunidades Europeas, que los entes territoriales, hayan procurado establecer en las sedes institucionales comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a la actividad propia de tales entes» (Tribunal Constitucional de España, 1994) ¹⁰⁷.

De esta manera, las CC.AA encontraron un decisivo incentivo para de una parte evolucionar el modelo inicial de las ya abiertas hacia una estructura mucho más institucional, en forma de delegaciones de los Gobiernos Autonómicos; y de otra para que el resto de CC.AA se animasen a establecer su delegación en la capital europea hasta que las 17 dispusieron de su representación en Bruselas. A pesar de ello, se ha constatado que no existe homogeneidad en cuanto a sus formatos, pertenencia, *status* o actividades (Closa y Heywood, 2004, p.89). En todo caso, sí que la mayoría de las oficinas de representación en Bruselas de las CC.AA se han fundamentado legalmente en decretos autonómicos, que las han conformado, bien como delegaciones de los Gobiernos Autonómicos, bien como oficinas de representación integradas dentro de la Administración regional. En la mayor parte de las CC.AA, estas oficinas de Bruselas dependen directamente de la Presidencia del Gobierno Autonómico, salvo en cuando lo hacen de las Consejerías de Economía como en los casos excepcionales de Castilla la Mancha, Aragón y Navarra. Un supuesto doblemente excepcional es el canario, ya que políticamente lo hace de la figura del Comisionado de Acción Exterior adscrito a Pre-

¹⁰⁷ Véase para profundizar en este sentido las explicaciones ofrecidas por Javier Roldán (2001, pp.75-88).

sidencia, aunque administrativamente lo haga de la Dirección General de Asuntos con la UE, enclavada en la Consejería de Economía y Hacienda.

En todo caso, es conveniente subrayar que a pesar de aquellos recelos iniciales y falta de confianza mutua entre el Gobierno central y las sucesivas oficinas regionales en Bruselas, que lleva a reconocer al director de la Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas que al principio la REPER ni siquiera le cogía el teléfono; estas relaciones han evolucionado mucho con el paso del tiempo (La Opinión de Tenerife, 2007). Paulatinamente se ha convertido en una recíproca relación de colaboración y confianza entre el Estado y las CC.AA a la que han contribuido: la creación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) en noviembre de 1994 que es un foro que gestiona la participación de las CC.AA a nivel interno en los asuntos comunitarios; así como el citado reconocimiento del Tribunal Constitucional a las CC.AA del derecho a abrir una oficina en Bruselas.

A pesar de la heterogeneidad organizacional de las oficinas de representación de las 17 CC.AA en Bruselas, el paso del tiempo y el afianzamiento de sus relaciones con el Gobierno central y las fórmulas de representación del Estado ante la UE, esas oficinas, aún con sus diferencias derivadas sobre todo del tamaño, han pasado a desarrollar una serie de actividades similares, bajo la perspectiva general del *lobbying* (Pérez Tremps, 1998, p.321). En ese sentido, las funciones esenciales comunes todas las delegaciones de Bruselas de las CC.AA son (Closa y Heywood, 2004, p.89):

- En respuesta a las peticiones de sus respectivas administraciones regionales, su tarea más importante es la de recabar y trasladar información en un doble sentido, desde la UE a la región, y desde la región a la UE.

- Promover los intereses y las inquietudes regionales.

- Apoyar el desarrollo de las actividades regionales en Bruselas con especial atención a la participación en el Comité de las Regiones.

- Apoyar y asesorar a las instituciones comunitarias (especialmente a la CE a través de la Comitología) acerca de cuestiones regionales.

- La expresión de su propia identidad regional.

Más allá de estas principales guías que orientan las funciones de las oficinas regionales, la mayor parte de su trabajo reside en el seguimiento de la realidad comunitaria así como de los programas y proyectos de la CE que tienen potencialmente un impacto regional en su CC.AA, el cuidado de los contactos tanto con la misma CE como con la REPER, la preparación de las visitas a Bruselas de autoridades regionales, así como la provisión de servicios de consultoría a los intereses privados regionales.

Sin embargo, hasta 2002 la mayor carencia del conjunto de las oficinas regionales españolas en Bruselas fue la falta de una fórmula de cooperación y coordinación institucionalizada entre ellas. Para paliar esta carencia, aquel año se firmó un acuerdo de colaboración entre todas ellas que preveía la designación semestral y con carácter rotativo de una oficina coordinadora de todas las tareas de colaboración por temas. Actualmente existen los grupos de: agricultura y pesca, cohesión, futuro de Europa, medio ambiente, inversión + desarrollo, sociedad de la información, competitividad, educación y cultura, empresas, transportes, relaciones exteriores. Además, seis veces al año se convocan reuniones de coordinación a las que asisten los 17 directores, en las que se tratan problemas que atañen a la organización interna de las oficinas, temas de interés común, y se programa un plan de actuación para los meses siguientes. Estas reuniones permiten además desarrollar acciones

coordinadas entre las distintas oficinas, como la organización de encuentros comunes con funcionarios de la CE.

También existe una relación de cooperación más o menos estrecha con las oficinas de regiones de otros Estados miembros, si bien carecen de la estructuración de las anteriores y dependen de los intereses y afinidades específicos de cada una de las CC.AA, y son especialmente útiles para la presentación de proyectos transnacionales ante las instancias comunitarias.

Aparte de esa colaboración entre las distintas oficinas de las CC.AA y de una cierta homogeneidad tanto en su estructuración como en las funciones que desarrollan en Bruselas, no podemos obviar que no todas las distintas CC.AA han apostado de idéntica manera por el desarrollo de sus oficinas de representación en Bruselas. Algo que generalmente cristaliza en el distinto tamaño de las mismas. Podemos sugerir que existen una serie de oficinas en Bruselas más o menos pioneras, que han invertido una mayor cantidad de esfuerzos y recursos en sus delegaciones en la capital comunitaria. Entre ellas debemos citar a las tres primeras que se establecieron en Bruselas. De una parte, Cataluña y el País Vasco, dos CC.AA con conciencia de nación para las que el establecimiento de una pseudo-embajada en Bruselas siempre ha implicado un alto valor simbólico, y que de hecho fueron las dos primeras en establecerse a finales de 1986. De otra, Canarias, una región cuya presencia en Bruselas ha adolecido de la componente nacionalista de la de Cataluña y el País Vasco, pero que se ha fundamentado en la necesidad de hacer llegar a Bruselas las singularidades y especificidades de una región situada muy lejos del corazón comunitario, precisamente en la Ultraperiferia europea.

Aparte de éstas, existen otras tres que han demostrado un interés y una utilización de recursos superior a la del resto de las oficinas de las CC.AA españolas. Nos referimos a la de la Comunidad Valenciana, que ha desarrollado el primitivo modelo de la oficina catalana y el Patronat Català Pro-Europa, compartiendo edificio con esta misma, y conjugando los intereses institucionales con una extensísima representación de los intereses privados que la han llevado a configurar la plantilla más extensa de cuantas componen las oficinas regionales españolas con una treintena de miembros. La de la Comunidad de Madrid, que pese a haber llegado a Bruselas más tarde que las tres pioneras por la clara ausencia en sus caso de motivaciones políticas, una vez abierta esa posibilidad de representación han desarrollado una alabada estructura que se puede comparar y que supera en algunos aspectos a la oficina catalana, el espejo en el que se han venido mirando todas las oficinas regionales desde 1986 (Lucas Martín, CAN-16). Junto a ellas, otra delegación numerosa que ha tenido una reconocida actividad en Bruselas, sobre todo en relación al seguimiento de las políticas regionales de la UE, y de sus proyectos que tantos fondos europeos le han reportado, ha sidio la oficina de Andalucía en Bruselas.

Todas estas oficinas se caracterizan por haber realizado una inversión superior a la del resto de las españolas, lo que les posibilita mantener un personal que va desde las doce a las treinta personas. Ello les permite por lo general estructurarse de manera sectorial en función de las distintas políticas de la UE, con lo que pueden especializar a sus funcionarios en una serie de materias concretas y ser más efectivos a la hora de realizar tareas de *lobbying* sobre las instituciones comunitarias al poseer un mayor conocimiento y contactos más específicos en sus respectivas áreas. Por su parte, el resto de oficinas cuentan con el *handicap* de que sus limitaciones presupuestarias y de recursos les impiden plantear unos modelos tan desarrollados como los de las anteriores, en los que no siempre es posible una detallada división sectorial, sobre todo en los casos en los que su personal se reduce a dos o tres personas.

b) *La Oficina de representación del Gobierno de Canarias en Bruselas*

La actual oficina de representación del Gobierno de Canarias en Bruselas cumplió en enero de 2007 dos décadas de trabajo en la capital comunitaria en beneficio de la Administración canaria. Esta oficina actúa como una extensión de la administración regional, y concretamente de la Dirección General de Asuntos Europeos, si bien su dependencia directa se ubica en Presidencia del Gobierno de Canarias, a través de la novedosa figura del Comisionado de Acción Exterior. Más allá de coordenadas como el momento de la llegada a Bruselas, la estructura, el perfil, la plantilla, las tareas o la valoración de su eficiencia, la delegación supone una herramienta crucial para que alejada más de tres mil kilómetros, Canarias pueda tener una presencia física en el corazón mismo de las instituciones comunitarias y formar parte del proceso decisional europeo.

— *1. El tiempo o momento*, es decir la dimensión temporal del establecimiento de la embrionaria representación canaria en Bruselas nos hace remontarnos a enero de 1987, cuando, por decisión del entonces presidente del Gobierno regional, Jerónimo Saavedra, la empresa pública dependiente del Gobierno de Canarias PROEXCA S.A. (Promociones Exteriores de Canarias) se estableció en la capital europea, dos meses y un mes después respectivamente de que Cataluña y el País Vasco hiciesen lo propio a través de un modelo similar. Cinco años más tarde (1992), la delegación canaria cambió su denominación por la de otra empresa pública, SOFESA. S.A. (Sociedad Canaria de Fomento Económico), de la que el mismo Gobierno de Canarias era socio único a través de su Consejería de Economía, Hacienda y Comercio.

Tras la famosa sentencia del País Vasco de 1994, sería en 1995, cuando después de la reestructuración de la Administración regional, se atribuyó a la Consejería de Presidencia y Relaciones Institucionales, las funciones de apoyo y presencia del Ejecutivo de Canarias en el exterior. Un año más tarde, tras la Orden de 14 de febrero de 1996, se institucionalizó formalmente la Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas. Seis años después, en julio de 2002 la oficina vuelve a pasar al ámbito de la Consejería de Economía y Hacienda, delegándose su coordinación al Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la UE, quien atribuyó particularmente a la Dirección General de Asuntos Europeos, las competencias de información y seguimiento de las políticas europeas de carácter general, el seguimiento del proceso de elaboración, formalización y coordinación de actuaciones sectoriales, la divulgación de asuntos y de normativa comunitaria, el apoyo y la coordinación de las gestiones de otras consejerías del Gobierno de Canarias y la ejecución del programa en materia de políticas europeas.

Sólo un año más tarde tras las elecciones autonómicas de mayo de 2003, el nuevo Gobierno de Canarias hace depender la Oficina de Bruselas de la nueva figura del Comisionado de Acción Exterior, integrado asimismo en Presidencia del Gobierno. Tras 16 años de existencia, la Oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas sufría su última reestructuración y aprovechaba para demostrar simbólicamente su vocación de permanencia con la adquisición en propiedad de su actual sede física, un edificio en el barrio europeo de Bruselas.

A pesar de lo descrito con anterioridad, puede considerarse que la Oficina de Bruselas ha debido lidiar desde su nacimiento con tres diferentes momentos históricos que han delimitado la presencia de Canarias en el seno de la UE: la etapa del Protocolo 2 (1986 a julio de 1991) en la que el Archipiélago no estaba incluido en las principales políticas co-

munitarias con motivo de su modelo inicial de entrada a la UE; la etapa derivada del artículo 299.2 del Tratado de Ámsterdam (en vigor desde el 2 de octubre de 1997), gracias al cual las RUP continúan gozando en la actualidad de un tratamiento singular y específico; y por último las ampliaciones de 2004 y 2007 que han alejado aún más al este de Europa el corazón comunitario y que exigen de una adaptación de Canarias al nuevo encaje de la realidad europea.

— 2. En cuanto a la *estructura* y el *perfil* de la Oficina de Canarias en Bruselas hemos constatado que se trata de una delegación sectorializada, no sólo respecto a las áreas de intervención de cada uno de sus integrantes, como en relación a sus dependencias jerárquicas dentro de la Administración canaria; y que desarrolla un trabajo eminentemente técnico.

En relación a la estructura de la oficina, la representación canaria en Bruselas se ordena como el resto de las delegaciones regionales españolas y del resto de Estados miembros de la UE que disfrutaban de unas dimensiones suficientes, en base a criterios sectoriales. Por ello, cada uno de sus miembros es responsable de una política europea o de un grupo de ellas. Con respecto a su temática de trabajo, sigue los proyectos europeos, intercambia información entre la UE y la región siempre en un doble sentido, y hace el pertinente *lobbying* institucional con respecto a algunos funcionarios de las instituciones comunitarias.

El modelo anterior es compartido con muchas de las representaciones regionales en Bruselas. Sin embargo, lo que ya no es tan frecuente es que esta sectorialización temática afecte también a las dependencias jerárquicas de cada uno de los integrantes de la oficina con respecto a diferentes departamentos de la Administración regional. En este sentido, mientras que el director de la oficina, José Miguel Luengo Barreto, está adscrito a la Comisionada de Acción Exterior, Elsa Casas, y en última instancia al Presidente regional, los técnicos que trabajan para él, tienen actualmente sus dependencias jerárquicas divididas entre la Viceconsejería de Economía y Asuntos con la UE, la Viceconsejería de Agricultura, PROEXCA, el Instituto Tecnológico de Canarias (ITC), y la misma Comisionada de Acción Exterior.

Aunque desde la misma oficina de representación en Bruselas se argumenta que por mucho que sus integrantes tengan cada uno sus propias dependencias jerárquicas, también existe una coordinación interna dentro de la delegación (Barrios, CAN-6), parece fácil intuir que puedan surgir problemas, cuando el director de la delegación no es el jefe de todos los integrantes de la misma, y cuando los jefes de esos integrantes difieren y además se encuentran a más de tres mil kilómetros de distancia. En esta línea el ex presidente de Canarias, Fernando Fernández (CAN-10) explicaba que aunque en la actualidad el funcionamiento de la delegación en Bruselas sea óptimo gracias al liderazgo claro del director de la misma, esto no siempre ha sido así, ya que existieron «epocas negras en las que unos trabajaban para unos consejeros y otros para otros en una verdadera guerra de trincheras durante la segunda mitad de los noventa». Otro problema que puede afectar a este modelo es la parálisis derivada de la falta de implicación de algunos departamentos del Gobierno de Canarias acerca de los temas europeos, por entender que al tratarse de cuestiones comunitarias no entran dentro de sus parcelas, cuando paradójicamente algunos integrantes de la delegación de Bruselas pueden depender jerárquicamente de ellos.

De otra parte y en relación al perfil de la oficina podemos asegurar que es eminentemente técnico. Como sucede en los casos de Valonia y Escocia y al contrario del supuesto toscano, la representación canaria no tiene poder de negociación política. Se trata

de una opción meditada y escogida por la que se diseñó una oficina para tareas de apoyo a escala técnica para los políticos canarios, por considerarla la fórmula más eficiente para satisfacer los intereses regionales (Socorro, CAN-27). De esta manera, la delegación en Bruselas sólo puede negociar con respecto al proceso de información (Romero, CAN-25), mientras que después sólo puede realizar un concreto y específico trabajo de asesoramiento técnico y de *networking* (Rivero, CAN-24), ya que carece de toda capacidad de gestión diplomática, con lo que su utilidad se refiere a un perfil muy limitado (Medina, CAN-19).

Por mucho que el perfil de la oficina sea marcadamente técnico, es necesario puntualizar que: aunque se trate de un grupo técnico muy cualificado, cuenta con la confianza política que le deposita la coalición de gobierno (García Rojas, CAN-11); y a pesar de su citado perfil, al mando de la misma se encuentra una persona de confianza del Presidente regional, que lleva doce años en su cargo, que cesa cuando lo hace el propio Presidente (Ríos Rull, CAN-23), y que desempeña un papel más político en cuanto a relaciones públicas e imagen de la delegación.

—3. El *personal* que compone la Oficina de representación de Canarias en Bruselas es reflejo inequívoco de la estructura y del perfil de la misma. Y es que al frente de la delegación se encuentra su director, Luengo Barreto, que es el *alma mater* de la misma. Fue su fundador en 1987, y tras una época alejado de ella, volvió a su dirección en la que lleva ya más de diez años consecutivos. El director de la oficina es una persona de total confianza, ya que es un cargo que ha gozado tradicionalmente de cierta estabilidad, y cuyo trabajo ni se ha puesto en discusión ni ha entrado dentro del debate ni de las disputas políticas (García Rojas, CAN-11). El director de la oficina de Bruselas ha tenido tradicionalmente un interlocutor en Canarias muy próximo a la figura del Presidente regional. Hasta 2003 fue el viceconsejero de Relaciones Institucionales y Acción Exterior, y a partir de aquella fecha de la figura del Comisionado de Acción Exterior. Sin embargo, y con motivo de la complejidad de la estructuración de los Asuntos comunitarios dentro de la Administración canaria, con respecto a la misma, Luengo Barreto también depende de la Consejería de Economía y Hacienda, concretamente del director general para Asuntos Económicos con la UE, Ildefonso Socorro, y de su jefe de servicio, Fernando Redondo (CAN-22).

Además del director, trabajan permanentemente en la representación canaria de Bruselas ocho técnicos, titulados superiores, adscritos a diferentes áreas de la Administración regional. Tres de ellos, Isabel Barrios, Cristina Domínguez y Beatriz Amigó provienen de la Consejería de Economía y Hacienda. Mientras que las dos primeras trabajan generalmente las cuestiones de repercusión económica para el Archipiélago, la última está especializada en el programa específico para las regiones ultraperiféricas, RUP PLUS. Álvaro González de Cossío es el delegado en la oficina de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; mientras que Gemma Martínez depende directamente de la actual Comisionada de Acción Exterior, Elsa Casas. Además, la delegación canaria cuenta con dos representantes de la Sociedad Canaria de Fomento Económico S.A. (PROEXCA), Héctor Benítez y María José Castellano; y con otro perteneciente al Instituto Canario de Ciencias Marinas, Michelle Perelló. Junto a estos ocho técnicos, trabajan también permanentemente para la delegación, una habilitada de pagos adscrita al Comisionado de Acción Exterior y dos auxiliares secretarías. El perfil general de estos técnicos es el de licenciados en derecho, con un master generalmente en derecho o política comunitaria, y el dominio de dos lenguas extranjeras además de la materna.

La delegación canaria en Bruselas refleja claramente como vimos las divisiones administrativas de la propia Administración regional, que por su parte utiliza muy a menudo esas dependencias enviando frecuentemente técnicos que hacen temporalmente funciones de apoyo, y que pueden acercar puntualmente la composición de la delegación a la veintena de personas (Socorro, CAN-27). En todo caso, la oficina se corresponde con las potencialidades de Canarias. Por tamaño, si bien no es la más grande, sí que se encuentra dentro del rango medio-alto, en referencia a las dimensiones y cantidad de personal de entre las oficinas españolas. Y la principal virtud de sus componentes ha sido que hasta el momento vienen sabiendo jugar su rol de manera eficiente, pero también discreta, cediendo en todo el momento el protagonismo a los políticos, y quedando en un segundo plano (Lucas Martín, CAN-16).

— 4. Las *funciones* que desarrolla la delegación están también íntimamente ligadas al modelo de representación elegido. Es decir, se hace todo menos la estricta negociación política directa, que corre a cargo de los políticos canarios. Cuando ellos llegan desde el Archipiélago se encuentran con un exhaustivo trabajo de información y análisis sobre las cuestiones a debatir, ya realizado. Los contactos con los funcionarios de las instituciones comunitarias están hechos y las citas y reuniones con representantes comunitarios del más alto nivel, concertadas. En ese sentido lo que comenzó siendo una oficina «para recoger papeles» (Redondo, CAN-22), se ha convertido en un «*lobby* institucional de profundos conocimientos técnicos que no sólo sigue los expedientes sino que también realiza labores de *networking*» (Portugués, CAN-21), así como tareas de «apoyo a los políticos canarios» (Socorro, CAN-27). Incluso se ha llegado a convertir para los temas específicos canarios en una inestimable ayuda para REPER, así como un apoyo indispensable para los empresarios canarios que acuden a Bruselas a defender sus intereses, quienes utilizan las dependencias institucionales y mantienen estrechas relaciones con sus integrantes (Redondo, CAN-22).

Concretamente la delegación de Bruselas realiza un exhaustivo seguimiento de toda la actividad comunitaria y particularmente de la que afecta directamente a Canarias en su calidad de RUP. Así, inicialmente tiene dos directrices esenciales: convertirse en centro logístico de apoyo en la capital de Europa, pero también constituirse como fuente de información y asesoramiento tanto para entidades públicas como privadas del Archipiélago con intereses comunitarios.

Con carácter general, el tipo de actividades que desarrolla tienen que ver con la información, el seguimiento de expedientes y el *lobbying*. En ese sentido, capta información en las Instituciones comunitarias respecto a las cuestiones de mayor interés para la Administración regional, y la difunde en el seno de la misma, generalmente a través de las Consejerías del Ejecutivo, aunque puntualmente pueda hacerlo por medio de Cabildos, Ayuntamientos, Universidades, o Cámaras de Comercio, entre otros. Asimismo sigue todos los expedientes específicos relativos a Canarias y a la UE: entre ellos los referidos a asuntos fiscales (ZEC, REF, y AIEM (Atributo sobre Imposición y Entrega de Mercancías)); ayudas de estado; asuntos agrícolas (POSEICAN, plátano); asuntos pesqueros; asuntos aduaneros; fondos estructurales; proyectos I+D, políticas de transportes, medio ambiente, inmigración, o educación y cultura, entre otros. Asimismo, la oficina no sólo desarrolla contactos y hace *lobbying* a escala administrativa con los funcionarios de las instituciones comunitarias, sino que también organiza los viajes y las reuniones de las autoridades políticas y los altos cargos que se desplazan desde el Archipiélago para entrevistarse al máximo nivel político con destacados miembros de las instituciones europeas.

TAB. C-11

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la oficina de representación de Canarias en Bruselas en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Alta (0,81)
<i>Políticos</i>	Alta (0,87)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,92)
<i>Asociaciones</i>	Alta (0,75)
<i>Periodistas</i>	Media (0,50)
<i>Total</i>	Alta (0,88)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

Para el desarrollo de todas estas funciones, la delegación canaria mantiene fluidos contactos con las instituciones europeas, la REPER y las otras oficinas regionales presentes en Bruselas. En relación a las instituciones europeas destaca la estrecha relación que se mantiene con los funcionarios de la CE responsables de los expedientes relacionados con Canarias. Además, existe una frecuente interacción con el Grupo de Trabajo «Regiones Ultraperiféricas» del Consejo de la UE. En cuanto al CDR, se hace desde la delegación un seguimiento de sus actividades y se le da apoyo al representante canario en dicho foro. Por último, aunque no exista una relación estructurada en ocasiones se mantienen contactos con los dos Eurodiputados canarios, Fernando Fernández (PP) y Manuel Medina (PSOE).

Aparte de la exhaustiva descripción sobre la estrategia de representación regional en Bruselas de la delegación canaria, necesitamos analizar la eficacia de ésta desde la perspectiva de los intereses autonómicos. Para reconstruir al menos la satisfacción subjetiva con el mecanismo nos hemos valido de las entrevistas realizadas como se refleja en las tablas C-11 y C-12. Según se desvela en la primera de ellas, todos los grupos de especialistas consultados a excepción de los periodistas (0,50 sobre uno en una valoración media) coincidieron en revelar una alta satisfacción con el mecanismo para los intereses canarios. Esta homogénea y bondadosa apreciación de los agentes regionales consultados elevan la media del mecanismo a una valoración muy alta, que con 0,88 sobre 1, casi alcanza en noventa por ciento y que sitúa a la par que el mecanismo del asociacionismo interregional, como el más apreciado en cuanto a su eficiencia de los que componen la activación regional europea. Como sucederá también en el resto de nuestros supuestos de estudio, el trabajo de la oficina de representación regional en Bruselas se encuentra tradicionalmente entre los mecanismos mejor valorados, ya que es uno de los pocos cuya aceptación o reprobación puede personificarse en un número concreto y reducido de personas públicas, motivo por el cual, funcionarios, políticos, o asociaciones, entre otros, que tienen relaciones más o menos frecuentes con los mismos, suelen estar dispuestos a conceder a su trabajo unas valoraciones considerablemente elevadas, al margen de las limitaciones que estructuralmente pueda ofrecer el modelo arbitrado. Como muestra de ello y según se puede observar en la tabla C-12, ninguno de los agen-

tes encuestados habló de una baja eficacia de la oficina regional y sólo menos de un veinte por ciento expresó una satisfacción media.

TAB. C-12

Grado de satisfacción con la eficacia de la oficina de representación de Canarias en Bruselas. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
19,23%	0 %	19,23%	61,53%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

Como veremos que se repetirá en el resto de supuestos de estudio, en el caso de este mecanismo y a pesar de la subjetividad de estos índices, la valoración obtenida es más elevada que la eficacia real que reporta para los intereses regionales. Los encuestados tendieron a valorar más la bondad del trabajo realizado por la delegación, que la eficacia del mismo. Y es que como reconocieron varios encuestados por mucho que el trabajo de la delegación pueda ser eficiente, sus posibilidades son muy limitadas por el modelo de representación elegido.

De todas formas, con ello no pretendemos negar la existencia de una conciencia entre la mayoría de los actores sociales canarios, de que la oficina de representación en Bruselas realiza un eficiente trabajo satisfactorio para los intereses regionales en Bruselas. Sólo el académico Aguilera Klink realiza una crítica de profundidad, al achacar que la oficina satisface tan sólo a los intereses empresariales canarios (Aguilera, CAN-1); en una crítica que implícitamente se acepta desde la Administración regional cuando se reconoce, que además de que debería ubicarse exclusivamente en Presidencia del Gobierno, existe una obvia carencia en relación a la parte social (Redondo, CAN-22).

A pesar de ello, y aunque resulta imposible medir exactamente la influencia del trabajo de la oficina en el impacto final, parece evidente que alguna parte de culpa habrá tenido la misma en la obtención del status de RUP en 1997, o más recientemente en la renovación en 2006 del REF de Canarias, la consecución hasta 2019 de la ZEC, el nuevo programa POSEI de 2006, la continuidad y estabilidad del REA, la reforma de la OCM del plátano de 2006, o la percepción de la significativa cantidad de 1.310 millones de euros en concepto de fondos estructurales, durante el periodo 2007-2013, a pesar de la salida de Canarias del Objetivo 1 y en consideración de su condición ultraperiférica a través del Fondo RUP¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Declaraciones de José Miguel Luengo Barreto, director de la oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas, recogidas en: EL DÍA DE TENERIFE: Edición del diario regional del 4 de marzo de 2007, p. 57.

4. La participación de Canarias en el Comité de las Regiones como fórmula para influir en el Gobierno de Europa

a) *La presencia de las CC.AA en el Comité de las Regiones*

De entre todos los mecanismos de activación regional ascendente, el único diseñado específicamente para albergar la participación regional dentro del seno de la propia UE ha sido el Comité de las Regiones (CDR). Aunque con motivo de sus ya analizadas deficiencias, las regiones europeas en general, y las CC.AA en particular, no hayan desistido de utilizar otros canales de activación con respecto a la UE, que en muchas ocasiones confiesan que les son más rentables, lo cierto es que, el CDR es el único foro auspiciado y diseñado específicamente por la UE para la institucionalización de la presencia y de las demandas sub-estatales dentro de las dinámicas comunitarias.

En ese sentido, es factible que la participación de las CC.AA españolas en el CDR desde la constitución del mismo en 1994, haya sido una de sus actuaciones más relevantes desde el punto de vista constitucional (Ordóñez, 2007, p.103). Y es que enseguida quedó establecida la normativa de derecho interno para la participación autonómica en el CDR a través de la Moción del Senado de 20 de octubre de 1993, relativa a la composición de la Delegación española en el CDR (Parlamento de España, 1993). Las CC.AA pronto consiguieron la cobertura legal necesaria para que sus presidentes autonómicos pudiesen representar a sus respectivas CC.AA como miembros titulares, pudiendo asimismo designar como suplentes a miembros con rango ministerial de sus respectivas representaciones autonómicas.

En aquella moción, el Senado instaba al ejecutivo nacional a que propusiese al Consejo de la UE, los 21 representantes que correspondían a los entes sub-estatales españoles en base a un cuádruple criterio: que los miembros propuestos, tanto titulares como suplentes, tuviesen la condición de electos o de representantes políticamente ante un órgano representativo; que de los 21 representantes españoles, 17 titulares y suplentes correspondiesen a las CC.AA, y cuatro titulares y suplentes también a las entidades locales; que tanto el titular como el suplente de cada una de las CC.AA fueran elegidos por el órgano al que corresponda la máxima representación de aquella; así como que los representantes de las entidades locales sean propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

La decisión de repartir los representantes españoles en una proporción de 17 a 4 entre las CC.AA y las entidades locales no estuvo exenta de cierta controversia. La FEMP criticó la desproporción entre su cantidad de representantes y la de las CC.AA, requiriendo a la CE que apelase la decisión sobre la representación de española ante el Tribunal de Justicia de la UE, por entender que debía haberse concedido una representación idéntica a las entidades locales y a las CC.AA (Closa y Heywood, 2004, pp.90-91).

Particularmente entendemos acertado el reparto puesto que difícilmente cabría una solución alternativa que fuese aceptada por el conjunto de las CC.AA españolas, que no olvidemos constituyen lo que se denomina un *Tercer Nivel* de gobierno, mientras que las autoridades locales quedarían, al menos, un escalón por debajo. Teniendo en cuenta lo sensible del tema regional dentro de la realidad política española, parece imposible pensar en un reparto que concediese más de cuatro representantes a las autoridades locales e impidiese a alguna de las CC.AA estar representadas en el CDR. Nos atrevemos a pronosticar que si el número de representantes españoles hubiese sido de 17 o inferior a 17, las autoridades locales se hubieran quedado sin representación alguna, y que si la tienen es por la dificultad para hacer un reparto equilibrado entre las CC.AA de los cuatro representantes finalmente concedidos

a las entidades locales. En cualquier caso y realizando un análisis comparado respecto a la organización dispuesta sobre la materia en los Estados en los que se ubican el resto de regiones objeto de nuestro estudio: las entidades locales españolas han salido bastante mejor paradas del reparto que las belgas, que no disfrutaban de ninguno de los doce representantes de aquel país en el CDR; y la proporción no se aleja demasiado del reparto italiano (catorce para las regiones y diez para las provincias y las entidades locales), un país en el que la identificación con el territorio y la ciudad propios es muy superior a la existente en España ¹⁰⁹.

Cabe señalar por otra parte que aunque el conjunto de las CC.AA tomó la decisión, en aras de aumentar su visibilidad a escala europea, de nombrar como miembros titulares a sus presidentes autonómicos, la experiencia ha revelado que *de facto*, la presencia de los mismos en las comisiones y en los plenos del foro, ha venido siendo prácticamente anecdótica. A cambio, la representación regional ha venido siendo más o menos regularmente asumida por altos funcionarios de las administraciones regionales, algo que de una parte asegura la continuidad dentro del CDR, pero sin embargo supone un *déficit* de representatividad democrática.

Más allá de estas disquisiciones, las CC.AA españolas han sido unas de las regiones europeas que más cómodas, más frecuentemente y con más interés han participado en el CDR. De una parte, el hecho de que sólo en dos de ellas exista una evidente conciencia de nación que les retraiga a la hora de sentarse junto otras regiones y entidades locales europeas, y de otra el hecho de que el modelo español sólo les ha permitido a partir de 2005 tener la oportunidad de participar directamente en el Consejo de Ministros, han fomentado el atractivo para la intervención autonómica en este foro. Asimismo, y a pesar de las limitaciones del órgano, presenta algunos otros atractivos para las CC.AA: se trata del único foro de la UE en el que las entidades sub-estales pueden participar defendiendo su propia postura, sin tener que diluirla junto a la del resto de las entidades sub-estales del Estado al que pertenecen; se trata de un foro que aporta a las CC.AA una nada despreciable visibilidad política; y es un lugar ideal para compartir ideas, desarrollar contactos, y hacer tareas de *networking*.

Por ello, aunque dentro del debate político, algunas CC.AA históricas puedan minimizar la utilidad del CDR ¹¹⁰, cuando se quejan de que a pesar de ser el único órgano en el que oficialmente pueden verse representados, no están contentos de su participación en el mismo y que por ello prefieren incluso la participación a través de la CE (Buldú-Freixa, GEN-1 y Mendibelzua, GEN-6), lo cierto es que ninguna de ellas renuncia a utilizarlo. Y es que en todo caso debe reconocerse, que al menos respecto a la participación de las CC.AA españolas, ha sido especialmente relevante no sólo por la abrumadora participación autonómica en representación de España, sino también porque es un foro en el que a diferencia de aquellos que existen en las instituciones españolas, los representantes autonómicos suelen frecuentemente coincidir tanto en cuanto a su participación como al sentido de la misma (Ordóñez, 2007, p.103).

¹⁰⁹ No entramos a valorar el reparto británico pues allí se sigue un modelo totalmente distinto ya que cada una de las entidades subestatales tiene un número de representantes, cuya nominación reparte entre su Ejecutivo y la correspondiente federación de autoridades locales.

¹¹⁰ Por ejemplo, tanto en el proyecto de Estatuto vasco como en el nuevo Estatuto Catalán se omite cualquier referencia expresa a este órgano de la UE.

b) *La participación de Canarias en el Comité de las Regiones*

Desde la creación del CDR y los inicios de la presencia de la representación autonómica en el seno del mismo, Canarias como el resto de CC.AA españolas ha adoptado la decisión de otorgar unas elevadas cuotas de visibilidad política a su participación en este foro designando como miembro titular al Presidente del Gobierno de Canarias. Por ello, desde 1995 han sido representantes canarios titulares en el CDR los sucesivos presidentes Manuel Hermoso, Román Rodríguez, Adán Martín, y desde 2007, Paulino Rivero. Como bien se advierte desde la propia Administración regional, por lo general no ha sido para nada frecuente la participación de los Presidentes de Canarias en los Plenos ni mucho menos en las Comisiones de este órgano (Redondo, CAN-22). De dar continuidad a la representación regional canaria dentro de este foro se han encargado los nombrados como miembros suplentes: entre 1995 y 2003 el viceconsejero de Acción Exterior y Relaciones Institucionales, Francisco Aznar; y a partir de 2003, la figura del comisionado de Acción Exterior, Javier Morales-Febles hasta 2007, y Elsa Casas desde octubre de ese mismo año.

A pesar de lo anterior, en algunas contadas ocasiones, y sobre todo cuando de adquirir visibilidad política se trataba, los Presidentes canarios también han encabezado las representaciones regionales en el CDR. En todo caso, la frecuencia y la profundidad de la participación de los mismos ha venido dependiendo directamente de la variable externa del interés de las elites políticas regionales por las temáticas europeas, en este caso del interés directo de los propios Presidentes regionales. Por mucho que ningún político canario esté dispuesto a reconocerlo, lo cierto es que, al contrario de lo que ha venido sucediendo con la elite administrativa regional, la más alta elite de la política regional, representada por sus Presidentes de Gobierno, nunca ha estado demasiado preocupada ni involucrada directa y personalmente en las dinámicas comunitarias. Siempre han considerado las temáticas europeas como indispensables pero demasiado complejas, técnicas y alejadas de una inmediata rentabilidad a escala política. Sin embargo, desde la administración canaria se ha confirmado la existencia de una excepción a esta tendencia. En ese sentido se destaca a Adán Martín como el único de los últimos presidentes canarios que ha exhibido un interés personal, directo y evidente acerca de las cuestiones europeas. Por ello, y aunque se reconoce que otros presidentes como Román Rodríguez también acudieron en ocasiones al CDR en representación de Canarias, varios entrevistados coincidieron en afirmar que a pesar de sus esporádicas apariciones por el foro, ninguno de los presidentes regionales ha seguido las dinámicas comunitarias ni ha estado tan involucrado en las cuestiones europeas como Adán Martín, quien se mostró entre 2003 y 2007 enormemente activo en Bruselas (Barrios, CAN-6 y Redondo, CAN-22). En comparación con Román Rodríguez, Hernández Ferreiro explica que mientras que «Rodríguez era un hombre de partido, Martín gozaba de un rodaje institucional que le indujo a movilizarse bajo los intereses de Canarias, analizando, explicando e involucrándose de una manera mejor y más refinada la específica integración canaria en la UE» (Hernández Ferreiro, CAN-13).

Aparte de la excepción que supuso Martín entre 2003 y 2007 en relación a la escasa participación de los presidentes canarios en el CDR, la participación regional en este foro deriva de una estrategia administrativo-política bastante parecida a la que también desarrolla Toscana en este órgano, por la cual la región considera necesaria obtener una visibilidad europea notoria otorgada por la utilización de una suma de mecanismos de activación, más allá del rédito directo que le pueda aportar cada uno de ellos. Como confirma García Rojas de la Universidad de La Laguna, «Canarias siempre busca tener una patita metida en todo, y ha

apostado más que otras regiones europeas por el CDR con motivo de su visión global» (García Rojas, CAN-11).

Y es que dentro de la estrategia de activación canaria se encuentra la máxima de sacrificar intensidad de participación a cambio de estar presente en todos los foros, con el objetivo de subrayar sus especificidades en el ámbito de las RUP. De ahí que Canarias haya optado por no acudir al CDR de la mano de todas las regiones, sino sólo con las que comparten sus especificidades. Así lo explicaba el representante suplente canario (quien *de facto* acudía a los Plenos y a las Comisiones) entre 1995 y 2003, Francisco Aznar: «El problema es que por lo general se trata de un foro que responde más a los intereses de partido que a los regionales, haciéndose determinadas componendas entre las CC.AA españolas, a las que durante aquellos ocho años me negué al entender que acudía allí a defender exclusivamente los intereses canarios, motivo por el que en ocasiones preferí establecer alianzas puntuales con regiones extranjeras. Tan sólo me preocupaba por obtener una posición común en los casos en los que se debían defender los intereses RUP» (Aznar, CAN-4).

Y la cuestión de las RUP no es baladí, sino que justifica en gran medida la participación regional en el CDR. Aunque las posibilidades de este foro sean muy limitadas y sus decisiones no vinculantes, Canarias tiene una participación más singularizada y de más peso que las de las demás regiones en su condición de RUP. Ese y no otro es el motivo por el que se ha demostrado a través de sus representantes bastante activa tanto en las Comisiones como en los dos Plenos anuales (Asín, CAN-3 y Ríos Rull, CAN-23).

Respecto a la participación regional tangible en el CDR se ha constatado que desde 1995, los representantes suplentes canarios han acudido de manera regular tanto a los grupos de trabajo, y a las comisiones, especialmente a la de Asuntos Institucionales, así como evidentemente, a las sesiones plenarias del órgano. Durante este tiempo Canarias ha sido miembro de las comisiones de: Asuntos Institucionales; Redes Transeuropeas; Transportes y Sociedad de la Información; Política Social; Salud Pública; Protección a los Consumidores, Investigación y Turismo; Cohesión Territorial; o Educación y Turismo.

Específicamente, los representantes canarios estudiaron los diferentes proyectos de dictamen, informes jurídicos, así como el asesoramiento, la preparación y la presentación de enmiendas acerca de los proyectos relativos a los sectores que especialmente afectan e interesan a Canarias, destacando aquellos referidos a las iniciativas comunitarias, los fondos estructurales, las redes transeuropeas, el transporte, la energía, las ayudas de estado, la educación y el medio ambiente. En total se pudo constatar que entre octubre de 1995 y mayo de 2003, Canarias presentó en el CDR un total de 308 enmiendas de las cuales fueron aprobadas 244, es decir, un ochenta por ciento de las mismas.

No se trata la anterior proporción de un dato sin importancia puesto que avala las opiniones personales de varios de los agentes cualificados encuestados, quienes aseguraron que los intereses canarios se veían por lo general extensamente reflejados en las opiniones no vinculantes que emite el CDR, sobre todo en aquellas que han influido en el afiazamiento del principio de subsidiariedad ¹¹¹.

¹¹¹ En este sentido coincidieron integrantes de la administración canaria como Fernando Redondo (CAN-22), Isabel Barrios (CAN-6), o Ildefonso Socorro (CAN-27); José Lucas (CAN-16), miembro de la REPER; o Fernando Ríos (CAN-23), secretario de Presidencia del Gobierno de Canarias y profesor de la Universidad de La Laguna.

Más allá de que bastantes de los agentes canarios consultados consideren bien reflejadas las aspiraciones canarias en la redacción de las opiniones no vinculantes del CDR, hemos construido las tablas C-13 y C-14 gracias a las cualificadas pero subjetivas apreciaciones de una veintena de agentes sociales canarios, para revelar cuantitativamente la satisfacción con la eficacia para Canarias de su participación en el CDR, que es media (0,46 sobre 1, según la tabla C-13), pero significativamente por debajo del umbral del cincuenta por ciento de satisfacción producida, lo que lo coloca indiscutiblemente como el mecanismo peor valorado de cuantos componen la activación regional ascendente canaria. Además, los distintos grupos de agentes consultados valoran de manera muy heterogénea la eficacia para la región de la participación en el CDR. Sólo supera el límite del cincuenta por ciento en el caso de los funcionarios, otorgándoles una valoración también media aunque ya por encima del referido límite. Por su parte las valoraciones de los políticos y los periodistas se sitúan claramente en el tramo más bajo de la escala, especialmente en el caso de los segundos cuya apreciación llega al extremo inferior

TAB. C-13

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Comité de las Regiones en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Media (0,42)
<i>Políticos</i>	Baja (0,25)
<i>Funcionarios</i>	Media (0,58)
<i>Asociaciones</i>	-
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Media (0,46)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

Resulta muy marcado el hecho de que aunque la participación en el CDR no perjudica a la activación canaria tampoco implica un mayor beneficio, puesto que como se advierte en la tabla C-14, sólo algo más de un siete por ciento de los agentes apreciaron una eficacia baja,

TAB. C-14

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Comité de las Regiones. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
50%	7,69 %	38,61%	3,84%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

pero también menos del cuatro por ciento la entendían como elevada. En este sentido, comprendemos que la participación en el CDR es el eslabón más débil o menos eficiente de la multilateral estrategia de activación europea canaria, pero aún así necesario para el correcto engranaje del modelo.

Para explicar que las valoraciones cuantitativas obtenidas en estas dos tablas no sean ni tan elevadas como las obtenidas en otros mecanismos de activación, ni quizá tan elevadas como se podría esperar según aquellas valoraciones cualitativas que entendían muy bien reflejados los intereses regionales en el CDR, debemos matizar algunos detalles:

— El que las opiniones del CDR reflejen los intereses canarios es una percepción mayoritaria pero no unánime, puesto que algunos intereses empresariales canarios niegan encontrar las reivindicaciones canarias reflejadas en las opiniones del CDR, y dudan de que haya conciencia alguna de la participación regional en este foro (Martín-Gamero, CAN-17). Siguiendo esta línea, el eurodiputado socialista Manuel Medina es incluso más categórico: «El CDR no tiene ninguna trascendencia, no es un foro significativo, al que Canarias no presta la mayor atención, ni del que obtiene ningún impacto» (Medina, CAN-19).

— Estructuralmente, el CDR es un órgano de la UE poco efectivo en términos estrictamente legales, motivo por el que resulta imposible que por mucho que sus opiniones reflejen los intereses específicos de una región como Canarias, la satisfacción con la utilización del mecanismo o el impacto obtenido pueda ser muy elevada. Por este motivo en términos de satisfacción hablan de un grado medio y de que ni creen que se pueda estar muy satisfecho ni tampoco que se pueda estar poco satisfecho (Hernández Ferreiro, CAN-13).

— En ese sentido, Canarias, como muchas otras regiones europeas, entiende el CDR como un medio para orquestar una estrategia, y no como un fin en sí mismo. La visión fundamental canaria reside en que el CDR es un perfecto foro para hacer contactos, un foro en el que participa y que utiliza como altavoz de sus reivindicaciones, en el que le conviene estar y por eso está, pero en el que resulta imposible que adquiera un peso político elevado (González de la Fé, CAN-12).

— Por todo lo anterior, el CDR es un órgano en el que más allá de su eficacia interesa estar, entre otros motivos porque por mucho que sus decisiones no sean vinculantes, siempre suponen una referencia para las instituciones europeas y por ello interesa que reflejen las reivindicaciones regionales en lugar de que se sitúen frontalmente a aquellas (Barrios, CAN-6). Además, no se puede esconder que últimamente ha emitido ciertas opiniones en materia de inmigración y seguridad marítima muy en la línea de las necesidades canarias (Redondo, CAN-22).

5. La intervención de Canarias en las asociaciones interregionales como método para condicionar el proceso decisional

a) *La participación de las CC.AA en las asociaciones interregionales*

La participación de las CC.AA españolas en asociaciones de carácter transnacional a escala europea es un fenómeno relativamente reciente, que apenas cuenta con un cuarto de siglo de existencia. El mantenimiento de un sistema político dictatorial hasta 1975 y el tardío ingreso español en la UE de 1986, alejó sin duda a las regiones españolas de pensar si quiera remotamente en participar de la formalización a inicio de los setenta de las primeras asociaciones transnacionales a escala europea, ni mucho menos en involucrarse durante los primeros años de existencia de las instituciones comunitarias, en el desarrollo de numerosas or-

ganizaciones de representación de intereses específicos, generalmente de carácter sectorial, o en los partenariados entre distintos grupos de gobiernos regionales particularmente determinados a intentar condicionar el proceso decisonal europeo en determinados sectores de intervención, gracias a la profusión de la utilización de técnicas de *lobbying*, generalmente ante la CE.

Aparte de aquellas primitivas fórmulas de asociacionismo desarrolladas a partir de finales de los cincuenta, las CC.AA no pudieron participar en la fase del perfeccionamiento del fenómeno del asociacionismo interregional europeo a partir de los años setenta, cuando vieron la luz numerosas formas de cooperación transregional y transfronteriza entre realidades territoriales que compartían determinados condicionantes geográficos. Durante esta época, los *länder* alemanes, las regiones belgas y las italianas, lideraron el desarrollo de un proceso que vio el nacimiento de importantes asociaciones que perduran en la actualidad como la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), fundada en 1971, o la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), creada en 1973, entre otras.

El siguiente impulso que recibió el asociacionismo interregional europeo acaeció a mitad de la década de los ochenta a raíz de las iniciativas comunitarias de cooperación derivadas de la nueva política de cohesión regional de la UE, y de la mayor atribución de competencias que obtuvo la CE tras el Acta Única. Entre ellas debemos hacer una mención especial a la Asociación de Regiones Europeas (ARE), que se estructuró como una asociación de carácter generalista, llegando a abarcar a más de 300 regiones de 26 países europeos, y que fue precursora del CDR. Junto a ella, tuvo especial importancia durante esta época la mucho más específica, Asociación de los cuatro motores de Europa, en la que constituida en 1988, acompañaban a Cataluña otras regiones europeas de vital importancia para la construcción europea como Lombardía, Ródano Alpi y Baden-Württemberg.

A partir de la década de los noventa se han desarrollado las asociaciones sectoriales de carácter específico en detrimento de las de carácter generalista, o bien las generalistas en cuanto a su composición pero específicas en cuanto a la concreción de sus objetivos. Sin duda, las que han merecido la participación en masa de las CC.AA españolas han sido las segundas, entre las que debemos destacar la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), y el potente Grupo de Regiones con Poderes Legislativos (REG-LEG).

Como hemos podido comprobar a partir de esta esquemática descripción histórica, la participación en el asociacionismo interregional se ha erigido desde inicios de los noventa en un «marco decidido de acción exterior para las CC.AA españolas, convencidas de la necesidad de unirse a otros entes regionales en la defensa de unos intereses comunes a los efectos de su defensa ante las organizaciones internacionales» (Navarro Méndez, 2003, p.109). De esta manera, las CC.AA han comprobado que la defensa de sus singulares reivindicaciones no sólo debía depender del interés que por la materia demostrase la autoridad estatal, sino que desarrollar la defensa de sus intereses a través de la fuerza aportada por la asociación transnacional de regiones, permitía una estrategia alternativa, con una fuerte capacidad de influencia global. En este sentido, las CC.AA españolas no han podido sustraerse del fenómeno asociativo y paulatinamente se han integrado en diversos foros de cooperación interregional transeuropea, que actúan como grupos de presión para conseguir una respuesta de las instituciones comunitarias más beneficiosa para sus intereses en relación a una serie de características propias, defendiendo, de esta manera, sus intereses comunes.

Esta situación ha llevado a que la totalidad de las CC.AA hayan sido miembros de la ARE, o a que actualmente todas ellas formen parte de la CALRE o REG-LEG, y la mayor

parte de la CRPM. Sin embargo, más allá de estas asociaciones de carácter generalista en la que la mayor parte de las CC.AA españolas están incluidas, existen otras asociaciones de perfil más específico en el que no todas las regiones españolas, sino claramente una minoría, participan. En ese sentido se puede ver una diferencia de activación entre las distintas regiones españolas, que suele depender tanto de sus intereses como de sus especificidades a escala europea. En este sentido, destaca sobre manera el caso de Cataluña, que ha participado en casi la práctica totalidad de las fórmulas de asociación o cooperación interregionales europeas. Asimismo, podemos advertir la existencia de un grupo de CC.AA que se han interesado más intensa y extensamente por el fenómeno del asociacionismo interregional. En este sentido, ese grupo de CC.AA aventajadas coinciden con aquel que disponían de unas oficinas de representación en Bruselas con más medios y personal. Concretamente siguen a Cataluña en su interés por el fenómeno y por encima de la media general española, el grupo de regiones formadas por: Andalucía, C. Madrid, País Vasco, C. Valenciana, y Canarias.

En este sentido, podemos señalar la participación de algunas CC.AA en asociaciones de carácter específico, como entre otras: la poderosa y ya mencionada Cuatro Motores de Europa, en la que desde 1988 participa Cataluña; la Euroregión Transpirenaica, en la que desde 1989 participa Cataluña con las francesas Languedoc-Rousillon y Midi-Pyrénées; la Ruta de la Alta Tecnología, fundada en 1990 por ocho regiones mediterráneas entre las que se encuentran la C. Valenciana y Cataluña; el Arco Atlántico, en la que participan las CC.AA de Asturias, Cantabria, Galicia y el País Vasco; o el Grupo RUP, fundado, participado y liderado por Canarias.

Aunque el primer ámbito que exploraron las CC.AA fue el de la cooperación directa y no intermediada con otras regiones europeas, con el paso del tiempo y en algunos casos, esta cooperación, se ha especializado en su dimensión económica, con el objetivo de participar en los numerosos programas y proyectos financiados por la CE en el marco de la política regional. En este sentido, la CE ha, al menos, facilitado y potenciado la creación de nuevos mecanismos y procedimientos para facilitar la cooperación interregional europea. En este sentido, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) ha sido creada en el marco de las intervenciones financieras de los Fondos Estructurales y de Cohesión, que son directamente responsables del surgimiento de proyectos de cooperación entre regiones españolas, y entre estas y otras extranjeras, bajo la fórmula de las diferentes modalidades de programas INTERREG, de los que participan en mayor o menor medida todas las CC.AA.

Y es que el fenómeno del partenariado es un tipo de asociacionismo más difuso y diluido, de estructuras más flexibles y menos duraderas en el tiempo, en ocasiones fomentado por la propia CE, y muchas otras veces derivado de los particulares acuerdos y redes de cooperación entre CC.AA españolas y otras regiones europeas. En este sentido, por motivos bien diferentes, Cataluña o Canarias destacan entre las CC.AA españolas por haber suscrito numerosos acuerdos de cooperación y partenariado.

Aunque las CC.AA se interesen por el asociacionismo interregional, tampoco debemos exagerar la eficacia del fenómeno, que de manera directa es siempre limitada. Ello, unido al gigantismo que han adquirido algunas de ellas lo cual ha redundado en una imposibilidad de llegar a acuerdos de intereses comunes, ha conducido a algunas CC.AA a abandonar algunas de estas asociaciones, incluida la emblemática ARE. A pesar de que todas estas asociaciones no sean tan eficaces como muchas CC.AA desearían, lo cierto es que todavía constituyen para las mismas una interesante fórmula para obtener contactos y entrar en redes de trabajo.

b) *La participación de Canarias en las asociaciones interregionales*

Canarias ha desarrollado una elaborada estrategia dentro del asociacionismo interregional, por medio de la cual no ha renunciado a participar en tantos foros como ha tenido la posibilidad, pero teniendo en cuenta su prioridad absoluta por la Conferencia de Presidentes de las RUP, y en mucha menor medida, por su participación en la CRPM, dentro de la comisión de Islas de la misma. Es precisamente en el foro de las RUP donde Canarias ha venido centrando sus esfuerzos (en mucha menor medida en la CRPM), con lo que su participación fuera de estos ámbitos sólo se puede calificar de residual (Ríos Rull, CAN-23), motivo por el que, como subraya López Aguilar, (CAN-15) «apenas obtiene resultados». Aun así, Canarias se ha involucrado en diferentes asociaciones interregionales europeas como las poderosas CALRE y REG-LEG (si bien la pertenencia a estas se justifica por la mera presencia en sus reuniones anuales) o en el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE). Si bien es cierto, que en estos foros la presencia canaria no ha sido precisamente distinguida, también lo es que Canarias ha captado la necesidad de estar presente en el mayor número posible de ellos ya que por mucho que no les conceda una eficacia inmediata similar a la obtenida con su preferente participación en las RUP, sí que les atribuye unos resultados a largo plazo (García Rojas, CAN-11). En este sentido, si Canarias no participa en un número mayor de asociaciones interregionales no es por falta de interés, sino porque sus especiales condicionantes de insularidad y alejamiento le impiden formar parte de aquellos foros interregionales transeuropeos, que se reúnen en base a otros criterios de tipo geográfico.

Como esbozamos, tanto los mayores esfuerzos como los mayores éxitos de Canarias dentro del fenómeno del asociacionismo interregional se han sustanciado con la participación regional en el grupo RUP, y en mucha menor medida en la CRPM:

1.—*Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas de la UE*: Se trata de la fórmula de institucionalización de las distintas prácticas de cooperación y partenariado desarrolladas desde 1995 por siete regiones de la Ultraperiferia europea: los archipiélagos de Canarias, Madeira y Azores, más los cuatro Departamentos Franceses de Ultramar (Reunión, Guadalupe, Martinica y Guayana), con el objetivo de unir fuerzas para la defensa conjunta de sus intereses ante las instituciones comunitarias.

Actualmente, la más importante de sus actividades es la celebración de una Conferencia anual en la que participan sus presidentes regionales, tras la institucionalización de esta fórmula tras la Primera Reunión de Pointe-à-Pitre (Guadalupe) en 1995, y cuyo último exponente fue la decimotercera Conferencia de Presidentes RUP celebrada en Madeira los pasados 4 y 5 de octubre de 2007. Además de esta reunión anual, a escala administrativa se reúnen representantes de cada una de las siete regiones periódicamente cada dos meses para realizar un exhaustivo seguimiento de los temas de actualidad para las RUP, y transmitir sus inquietudes a la unidad de RUP de la Dirección General de Regiones de la CE (Barrios, CAN-6).

Los antecedentes de la Conferencia RUP se remontan a la declaración 26 del Tratado de Maastricht, en la que se mencionaba de manera específica a las siete regiones, y se esbozaba por primera vez el conjunto de singularidades y *handicaps* que las caracteriza, iniciándose una nueva etapa en la que Canarias lideró el desarrollo de un estrecho partenariado con los socios ultraperiféricos, desde la adopción de objetivos y estrategias comunes, ante la necesidad de configurar un nuevo enfoque partiendo de la necesidad de remarcar las características propias de estos territorios alejados del corazón comunitario partiendo de un mínimo común denominador, con el objetivo incluso de obtener en el futuro un Estatuto Permanente para las RUP en la UE.

Tras la primera reunión de Guadalupe de 1995 se firmó un Protocolo de Cooperación en materia de información, adopción de posturas comunes, y participación consensuada en las instituciones de la UE con el fin de que las políticas de la UE logren: compensar los efectos negativos que su directa aplicación pudiera tener sobre las RUP; se garantice su plena participación en el Mercado Interior; sirvan de plataforma de cooperación entre la UE y los países de su entorno geográfico; promuevan y faciliten todo tipo de relaciones comerciales, de cooperación social, cultural, científica, o técnica entre otras. Aunque este protocolo tenía una vigencia inicial prevista cinco años, en la VI Conferencia de Presidentes de las RUP, celebrada en Funchal (Madeira) en marzo de 2000, se decidía renovar su vigencia, al considerar que la estrategia había sido un éxito, y reafirmarse que la unidad, la convergencia y la coherencia de sus iniciativas constituían una ventaja decisiva para la defensa de los intereses de las RUP (Navarro Méndez, 2003, pp.227-228).

A partir de su institucionalización, las sucesivas Conferencias RUP han ido avanzando y proponiendo fórmulas encaminadas a obtener un máximo reconocimiento de sus peculiaridades en el seno de la UE. En este sentido, cabe destacar la «Declaración de Lanzarote» tras la VII Conferencia de Presidentes RUP celebrada en esta isla canaria en septiembre de 2001, en la que se acordó avanzar en la institucionalización de las RUP en el seno de la UE, y en la que los presidentes regionales mostraron su interés porque la CE, partiendo del artículo 299.2 del Tratado de Ámsterdam, module la aplicación de diversas políticas y programas comunitarios para aquellos territorios adoptando un enfoque único. Las sucesivas Conferencias RUP han incidido en los mismos temas, adaptándose al curso de la realidad comunitaria, y enfocándose últimamente a la necesidad de cohabitación entre el fenómeno RUP y la adhesión a la UE en 2004 y 2007 de numerosas nuevas regiones significativamente más desfavorecidas en términos económicos que algunas RUP, como Canarias.

La institucionalización de las RUP unida a su presencia permanente como unidad específica dentro de la CE, han hecho de las RUP, el gran negocio para una Canarias que fomenta, lidera y es la máxima beneficiaria, de una iniciativa cuyo éxito ha sido tan rotundo como inesperado. La alianza entre los gobiernos centrales de Francia, Portugal y España y la sensibilidad de las instituciones comunitarias ante las reivindicaciones ultraperiféricas, han hecho de una iniciativa interregional, en ocasiones contestada a escala académica¹¹², un evidente ejemplo de la potencialidad de influencia del fenómeno del asociacionismo interregional en el proceso de europeización. Canarias tuvo la virtud de contar con unas singularidades concretas y estar en el momento justo en el sitio oportuno, y «se ha beneficiado más que nadie de su posición de cabeza de ratón» (López Aguilar, CAN-15). Y es que la que más se beneficia dentro del club de siete regiones que forman las RUP, puesto que es la que tiene mayores dimensiones, más población y un PIB más elevado y con mayores posibilidades de crecimiento, pero lo hace en base a una estrategia común de defensa de los intereses compartidos¹¹³. La CA se ha beneficiado enormemente de su liderazgo en la institucionalización

¹¹² Según Teresa González de la Fé (CAN-12), «si bien las RUP han sido un negocio para Canarias, lo han sido aún más para el Gobierno regional, que ha hecho del maná de subvenciones europeas, su fórmula y fin de gobierno».

¹¹³ En este sentido coincidieron las políticas canarios de muy diferentes tendencias como Cristina Tavío (CAN-29) o Manuel Medina (CAN-19), así como altos funcionarios de la administración canaria como Fernando Ríos (CAN-23) o Ildefonso Socorro (CAN-22).

de las RUP, que deben su éxito a que a sus singulares circunstancias y reivindicaciones sólo afectan a cuatro millones de personas, menos del uno por ciento de la población europea, un hecho que tiene mucho que ver con la tradicional sensibilidad comunitaria hacia las problemáticas ultraperiféricas.

2.—*Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas*: A mucha distancia de su interés por las RUP, Canarias también se ha procurado una participación singularizada en la CRPM, una de las más reconocidas e influyentes asociaciones transnacionales europeas, que reúne a más de un centenar y medio de regiones de una veintena de países europeos.

La CRPM se subdivide funcionalmente en cinco comisiones geográficas (Arco Atlántico, Islas, Mar Báltico, Mediterráneo y Mar del Norte), además de estructurarse organizativamente en el Pleno, el Buró Político y la Secretaría General. Como no podía ser de otra forma, desde su creación en 1980, Canarias ha formado parte de la Comisión de Islas, constituida ante la evidencia de la existencia de temas específicos de las islas dentro del contexto global de las islas periféricas y marítimas, y que tiene como objetivos esenciales: conseguir el reconocimiento de la situación especial de las islas por parte tanto de las autoridades nacionales como de las comunitarias mediante el desarrollo de políticas que se adapten a los inconvenientes suscitados del hecho insular; y la promoción de la cooperación interregional entre las regiones insulares de la UE.

Como bien señala Navarro Méndez, el mayor logro de la comisión ha sido la consecución de un mayor y mejor reconocimiento por las autoridades e instituciones comunitarias de la situación de las islas y de su problemática específica. De hecho, actualmente el fenómeno insular es objeto de una referencia específica en el artículo 154 del Tratado de la Comunidad Europea, y colateralmente de las previsiones de cohesión económica contempladas por el 158. Además, debemos añadir tanto la Declaración Conjunta 30 anexa al Tratado de Ámsterdam en materia de regiones insulares, como el repetido artículo 299.2 del Tratado, destinado a las RUP de la UE (Navarro Méndez, 2003, pp.217-221).

Canarias ha jugado sino un papel de liderazgo, sí un rol en cierta manera preferente desde que en 1996, fecha en la que Canarias fue elegida para presidir la citada Comisión, convirtiéndose el entonces presidente canario, Manuel Hermoso en miembro del Buró Político de la organización, así como Vicepresidente de la Conferencia que se celebró en el Puerto de la Cruz (Tenerife) entre el 23 y el 25 de octubre de aquel año, a la que acudieron más de trescientas personalidades de las regiones europeas. En este sentido, tuvo mucha importancia «la empatía política con la Toscana de Vannino Chiti, quien con los apoyos entre otras regiones de Canarias, repitió como presidente de la organización y supuso un punto de inflexión a partir de aquella Conferencia de 1996, puesto que con el presidente toscano la presidencia pasó a manos de una región cultural, que entendía los intereses de las islas» (Aznar, CAN-4). De hecho, desde entonces, el especial tratamiento que reciben las RUP en la Comisión de Islas, posibilita que un representante de las RUP tenga asegurada, no sólo una posición preminente en la Comisión, sino un asiento en el Buró Político de la CRPM. Si consideramos asimismo, que Canarias lidera y maneja indiscutiblemente las RUP, podemos constatar como directa o indirectamente, Canarias está permanentemente presente en la toma de decisiones de una asociación de la importancia de la CRPM (Ríos Rull, CAN-23). Éste constituye a su vez el punto de encuentro entre la Comisión Islas de la CRPM y el Grupo RUP, que componen «los dos puntales del entramado, de la tela de araña por la que se ha venido buscando una presencia e interacción a distintos niveles con las instituciones de la UE, de la mano de un conjunto de regiones europeas» (Aznar, CAN-4).

Fuera del marco de estas dos asociaciones interregionales que dominan la activación regional en el marco de este mecanismo, Canarias también formó en su momento parte de la ARE, participando en la gestión de la «Carta del Regionalismo Europeo» de 1996, e implicándose en grupos de trabajo de la importancia de del de «Gobernanza y Orden Constitucional Europeo». El descenso de la importancia del foro unido a la masificación regional que impedía diferenciar las singularidades insulares y ultraperiféricas, hizo a Canarias, como a otras CC.AA españolas, abandonar este foro. Además, la comunidad archipelágica continúa formando parte del REG-LEG y de la CALRE, dos foros más modernos pero muy decisivos, en los que ante su perfil generalista, participa desde un estratégico segundo plano, en base al que invierte escasos recursos pero se beneficia asimismo de todas las conquistas obtenidas.

Como sucede en otras regiones europeas objeto de nuestro análisis, Canarias también ha desarrollado otras fórmulas de cooperación interregional, menos estructuradas y de unas dimensiones mucho más reducidas. En este sentido, forma parte de diversos proyectos de partenariado financiados por la UE dentro de los programas INTERREG II A y II B, diseñados por la CE. Asimismo, Canarias ha desarrollado numerosos acuerdos y convenios de cooperación de carácter bilateral, de mayor o menor contenido político, con gobiernos de Estados de su área de influencia cultural, como Argentina, Brasil, Cabo Verde, Cuba, Marruecos, Senegal, Uruguay o Venezuela. En ningún caso, éstos últimos han tenido la trascendencia política de la participación canaria en la CRPM o en el Grupo RUP, ni tampoco la de los acuerdos bilaterales con otras regiones europeas, suscritos por otra de las regiones objeto de este estudio como Toscana.

Aparte del exhaustivo análisis sobre la estrategia canaria de participación en las distintas asociaciones interregionales, necesitamos profundizar acerca de la eficacia de la misma. Para reconstruir al menos la satisfacción subjetiva con el mecanismo nos hemos valido de las entrevistas realizadas como se refleja en las tablas C-14 y C-15. Según se desvela en la primera de ellas, la satisfacción con el mecanismo es elevadísima (0,88 sobre 1), y se sitúa junto a la oficina de representación en Bruselas como el mejor valorado de cuantos componen la activación canaria europea. Algo también bastante excepcional dentro del panorama europeo tal y como comprobaremos con los resultados que obtendremos en el resto de los su-

TAB. C-14

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en las asociaciones interregionales en función del tipo de agentes consultados.

**Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta),
y cuantitativamente (escala entre cero y uno)**

<i>Académicos</i>	Alta (0,93)
<i>Políticos</i>	Alta (0,83)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,78)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Alta (1)
<i>Total</i>	Alta (0,88)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

puestos de estudio, y que sin duda se debe a los éxitos de la formación, la integración y el liderazgo de Canarias dentro del grupo de RUP. Por tipos de agentes consultados, las valoraciones son también muy homogéneas quedando todas ellas encuadradas dentro del tramo superior de la escala, coincidiendo en el extremo de la misma tanto los miembros de asociaciones con fuertes intereses europeos como los periodistas.

En el sentido de lo explicado con anterioridad, advertimos como datos más significativos de la tabla C-15, que ninguno de los agentes encuestados entendió que la satisfacción con la eficacia de la participación canaria en las asociaciones interregionales fuese baja, y sólo un quince por ciento expresó que fuese media. Por el contrario más de la mitad la encontraron elevada.

TAB. C-15

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en las asociaciones interregionales. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
30,76%	0 %	15,38%	53,84%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

Consideramos necesario explicar que la indudable satisfacción esgrimida por los actores sociales canarios en relación a este mecanismo, debe ser considerada con las cautelas derivadas del hecho de que esa satisfacción se encuentra prácticamente monopolizada por la participación en el Grupo RUP. Como se ha venido señalando esta participación ha sido tanto el principal acierto como la prioridad de Canarias. Sin embargo, muchos de los entrevistados han señalado que la participación regional en otros foros es meramente simbólica puesto que su rendimiento en función de los específicos intereses canarios es mínimo. Por tanto, debemos constatar que una vez más las singularidades archipelágicas han delimitado una muy específica aproximación al fenómeno del asociacionismo interregional europeo, una aproximación sólo compartida por otras seis regiones europeas. Con ello, queremos reseñar que el indudable éxito del fenómeno RUP, no debe opacar la escasa trascendencia que para Canarias tiene el tradicional asociacionismo interregional. No dudamos de que la extensa sensibilidad de las instituciones europeas ante el fenómeno RUP, ha fomentado el perfil secundario de Canarias dentro del tradicional asociacionismo interregional.

6. Un mecanismo indirecto. La participación de Canarias en la europeización a través del propio Estado español

a) *El marco de las relaciones entre el Estado español y sus entidades subestatales en temas europeos*

Los mecanismos vistos de movilización ascendente con respecto a las instituciones comunitarias que utilizan las CC.AA constituyen cauces directos de representación sub-estatal respecto a las instituciones comunitarias. Sin embargo, existen otros métodos no directos a

través de los cuales las CC.AA intentar influir en el proceso decisonal europeo. De manera intermediada por medio del Estado español, lo hacen a través de la Conferencia de Asuntos Relacionados con la UE (CARCE), las distintas Conferencias Sectoriales y las Comisiones bilaterales, como cauces más o menos estructurados. Si bien es cierto, que la negociación y la conformación entre el Estado y las CC.AA de una posición española deriva de las meras negociaciones informales a escala política o administrativa entre los Gobiernos y Administraciones estatal y autonómicas.

El hecho de que la Constitución española otorge la primacía de los asuntos exteriores al Gobierno central, implica que la vía más eficiente de participación autonómica en cuestiones europeas se sustancia de manera indirecta, es decir a través de los resortes dipuestos al efecto por el Gobierno español. Sin embargo, ello no ha sido un inconveniente para que al igual que ya se planteara con anterioridad en Alemania, a la entrada de España en la UE, se abriese el debate sobre la presencia de las regiones en las decisiones comunitarias. La solución otorgada a la participación sub-estatal en la formación de la voluntad estatal en la fase ascendente de la política comunitaria no está tan desarrollada como en Alemania. De esta manera, las posibilidades de participación europea autonómica se localizan preferentemente en el ámbito ejecutivo, en el que se ha logrado la articulación de ambos niveles de gobierno como desarrollo del principio constitucional de cooperación en relación al respeto de las máximas de: competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales (artículo 141.1.3 de la Constitución española); la no alteración del reparto competencial como consecuencia de la adhesión; y el principio de lealtad constitucional en el ejercicio de las respectivas competencias (López Aguilar, Carballo y García Andrade, 2006, p.412).

En todo caso, la historia de la coordinación en asuntos europeos entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos no ha sido una cuestión pacífica sino que ha pasado por diferentes fases, que han llevado de unos inicios de gran desconfianza y conflictos regulares, hasta una relación de mayor entendimiento y cooperación. A este mayor entendimiento entre las administraciones estatal y sub-estatales, ayudaron puntualmente las coyunturas políticas por las cuales el apoyo de partidos regionalistas como socios minoritarios de gobierno fue indispensable para conformar las mayorías lideradas por el PSOE (1993-1996, y 2004-2008), y por el PP (1996-2000). Si bien es cierto que la vicisitud política de la mayoría absoluta conservadora entre 2000 y 2004 obstaculizó y ralentizó enormemente las demandas autonómicas de mayor influencia en la conformación de la posición estatal ante las instituciones europeas (Closa y Heywood, 2004, p.93).

El modelo español de coordinación actual se basa en negociaciones multilaterales organizadas a la luz de conferencias sectoriales, entre las que juega un papel preminente, de control y dirección de las demás, la de Asuntos Europeos, a la que se añaden las comisiones bilaterales que tienen en cuenta los intereses específicos de algunas CC.AA, como el País Vasco y Cataluña de una manera más estructurada, o el más informal caso canario. Si bien es cierto, que por lo general la colaboración entre el Estado y las CC.AA se sustancia de manera más frecuente y eficiente a través de cauces informales.

1.—*La Conferencia para Asuntos Europeos (CARCE)*. Se trata sin duda del instrumento central de coordinación y participación autonómica en la conformación de la posición española a defender ante las instituciones europeas, establecido como el resultado de largos periodos de negociación entre los gobiernos central y autonómicos a partir de la segunda mitad de los ochenta, que cristalizaron por primera vez en 1988, cuando las CC.AA aceptaron participar en este foro. Posteriormente ha sufrido numerosas revisiones y reformas,

siendo las más decisivas las de 1992, 1994, 1997 y 2004, que se han encargado de fijar su función y estructura.

Efectivamente, en diciembre de 1988 se puso en funcionamiento por primera vez la entonces llamada Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CSARCE), que poco a poco se fue fortaleciendo e institucionalizando hasta convertirse en 1992 en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), dentro del marco del más amplio Pacto de Estado Autonómico firmado entonces por los dos grandes partidos nacionales: el PSOE y el PP. El objetivo principal era el de disponer de un foro regular y con vocación de permanencia en el que fuera posible abordar las cuestiones que planteaba la participación en la fase ascendente de la política y el derecho comunitario. Esas intenciones terminaron por cristalizar con la revisión de la CARCE de 1997, de la que ya pasaron a formar parte todas las CC.AA una vez que tanto Cataluña como el País Vasco, a través de sus gobiernos regionales encabezados por mayorías lideradas por Convergencia i Unió, y por el Partido Nacionalista Vasco, consideraron que la coyuntura política, derivada de su condición de socios minoritarios en el Gobierno de Madrid, favorecía su inclusión en este foro.

A partir de entonces la CARCE adquirió una clara preponderancia por encima del resto de conferencias sectoriales, e incrementó la frecuencia de sus reuniones hasta hacerla mensual. Incluso, el Gobierno central garantizó a las CC.AA una cierta presencia directa ante las instituciones comunitarias, si bien es cierto que esto se quedó en un declaración de buenas intenciones, puesto que entre 1996 y 2004 nunca se dispuso el marco legal oportuno que se materializase una posibilidad reconocida por el derecho comunitario desde el Tratado de Maastricht. Sería precisamente con la revisión de los acuerdos de la CARCE de diciembre de 2004, cuando, de una parte cristalizase esa posibilidad de participación autonómica directa en algunas formaciones del Consejo de Ministros de la UE, y de otra se profundizase y se flexibilizase la concertación autonómica multilateral.

Actualmente, la fórmula de trabajo de la CARCE consiste en el establecimiento de una posición común compartida por todas las CC.AA. Si esta posición común coincide con la del Gobierno central, se convierte automáticamente en la postura española. Sin embargo, en el caso de no coincidir la posición autonómica con la del Gobierno central y no poderse llegar a un acuerdo, la posición del Gobierno central prevalecerá sobre la de las CC.AA. Éste es el gran *déficit* del modelo para aquellos gobiernos regionales que no concuerdan con los colores políticos del Gobierno central, tal y como se quejan amargamente desde la actual Administración canaria: «El problema de la CARCE reside en que el voto del Estado vale por 17 mientras que los de cada CC.AA sólo por uno, con lo que las decisiones tanto en la CARCE como en las otras conferencias sectoriales están tomadas de antemano» (Ríos Rull, CAN-23).

De cualquier manera, para un desarrollo eficaz del modelo, se necesita de una coordinación horizontal entre las CC.AA, aunque la heterogeneidad de las diferentes administraciones regionales sea un obstáculo para ello. En ese sentido, y a pesar de los avances derivados de la revisión de 2004, Albertí Rovira sostiene que todavía «prácticamente no existen mecanismos de cooperación horizontal, entre las propias Comunidades, o, al menos, no existen con el grado de formalización e institucionalización que sería necesario para conseguir que las Comunidades lleguen a posiciones comunes, que después deban ser, según los casos, aceptadas o negociadas con el Estado» (Albertí Rovira, Ortega y Montilla, 2005, p.17). Si bien es necesario reconocer que la concertación autonómica ha sido siempre la gran carencia del modelo de participación propuesto por la CARCE, no es menos cierto que tras la revisión de 2004 esa concertación ha sido flexibilizada ante la imposibilidad fáctica de lograr una posi-

ción común de todas las CC.AA. Ahora sólo se requiere que las CC.AA «manifiesten su interés», o estén «concernidas por el asunto», tratando de evitar el bloqueo continuo del mecanismo como justificación estatal para no contar con la postura autonómica (Albertí Rovira, Ortega y Montilla, 2005, pp.87-88).

A pesar de ello, resulta patente que la división de las CC.AA en función de sus orientaciones partidistas, obstaculiza la consecución y el traslado de una posición común de las CC.AA al Estado y a las instituciones comunitarias. Sin embargo, también es cierto que la CARCE ha implicado la introducción de una fórmula de coordinación y de un órgano de encuentro de los intereses de las CC.AA entre sí, que supone un avance para alcanzar una posición común dentro del sistema (López Aguilar, Carballo y García Andrade, 2006, p.413).

2.—*Las Conferencias Sectoriales*. Nacieron como foros para asegurar la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, según el artículo 4 de la Ley 12/1983 de 14 de octubre del Proceso Autonómico. Tras la Ley 4/1999 fueron definidos como órganos de cooperación, a pesar de lo cual, las Conferencias Sectoriales siguen siendo órganos de coordinación y colaboración voluntaria entre el Estado central y las CC.AA, cuentan con la presencia de todas las CC.AA y son órganos políticos que no están encuadrados en ninguna administración pública.

Formalmente la CARCE es otra conferencia sectorial más. Sin embargo, *de facto* ha adquirido una posición central y directora como fórmula genérica de representación de los intereses autonómicos en la conformación de las posiciones europeas españolas, modulando la cristalización de esa participación a través de cada una de las diferentes conferencias sectoriales. A la adquisición de esta posición predominante ha contribuido la integración de la CARCE en el Ministerio de Administraciones Públicas, así como que reúna a representantes del Ministerio de Administraciones Públicas, del de Asuntos Exteriores y de los Departamentos o Consejerías de las CC.AA que se ocupan de cuestiones europeas para que sea el lugar en el que las CC.AA son informadas de los temas tratados con la UE (Astola, 2002, pp.68-69).

Concretamente son otras 17 conferencias sectoriales las que buscan reflejar las áreas claves de las posiciones políticas autonómicas en los Consejos de Ministros de la UE. Estas conferencias no tienen fuerza vinculante, pero sí que deben contar con el margen de maniobra negociadora que posee el Gobierno central. Hasta el momento, estas conferencias sectoriales han sido duramente criticadas por su falta de eficacia. Particularmente se les atribuyen tres defectos fundamentales: sus métodos de trabajo no se adecúan para lograr tanto una coordinación horizontal entre las CC.AA como una coordinación vertical con el Gobierno central; aunque cada conferencia sectorial se reúna al inicio de cada semestre para analizar el programa de la nueva presidencia de la UE, la mayoría de las conferencias no fijan unas directrices de trabajo, y se revelan excesivamente dependientes de su diseño, dentro del cual la figura del director de las mismas resulta muy criticable; sus trabajos además se complican por los asimétricos intereses que cada una de las CC.AA tienen en cada uno de los sectores (Closa y Heywood, 2004, p.95).

3.—*Las Comisiones Bilaterales*. Otro de los instrumentos de cooperación previstos de manera genérica en el ordenamiento español es el de las Comisiones bilaterales. Estas comisiones vienen funcionando desde 1987, basándose en la voluntad de las partes, fijada en un acuerdo que señala sus normas de funcionamiento. Desde entonces, se han venido celebrando comisiones bilaterales entre el Estado y las CC.AA, si bien desde 1997, la posibilidad de entablar relaciones de carácter bilateral entre el Estado central y una Comunidad Autónoma, no está sólo prevista para asuntos generales, sino que el Acuerdo de Institucionalización de

la CARCE y la disposición adicional primera de la Ley 2/1997, la prevén también para asuntos comunitarios: «Aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que afecten en exclusiva a una CC.AA o que tengan para ésta una vertiente singular en función de su especificidad autonómica se tratarán, a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, mediante instrumentos de cooperación de carácter bilateral».

En este sentido, el 30 de noviembre de 1995 ya se había constituido de *facto* la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas; mientras que el 30 de junio de 1998 se constituyó otra semejante con Cataluña. Hasta inicios del siglo XXI Cataluña y el País Vasco eran las únicas CC.AA que habían institucionalizado formalmente sus respectivas comisiones bilaterales con el Estado en materia de Asuntos Europeos. Ello no quiere decir que en algunos casos, otras CC.AA no viniesen sustanciando también de manera bilateral y por la vía de los hechos, de una manera más o menos informal con el Estado, sus singularidades en materias europeas. Precisamente, Canarias, la CC.AA española que mayores de estas singularidades y especificidades presenta, y que de *facto*, desde épocas incluso pre-constitucionales ha venido negociando directamente con el Estado de manera directa y bilateral sus inquietudes generales pero también las europeas, decidió junto al Gobierno central institucionalizar por fin estas prácticas en julio de 2001, con la creación de la Comisión bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, en Asuntos Europeos.

La práctica ha revelado que las CC.AA que disfrutan de estas comisiones suelen preferir sustanciar las negociaciones más específicas o comprometidas de manera bilateral y directa con el Estado, en lugar de acudir a la CARCE o al resto de las Conferencias sectoriales, donde deben consensuar una posición negociadora con el resto de CC.AA. A pesar de ello, no debemos olvidar que también las comisiones bilaterales, están concebidas como órganos de colaboración, por lo que la posición de las CC.AA puede ser tenida en cuenta por el Gobierno, pero no le vincula jurídicamente.

4.—*La participación autonómica en la REPER*. Pretendemos aquí recordar otros mecanismos ya citados en su momento, que se encuentran a caballo entre la representación directa de las CC.AA en Asuntos Europeos y la indirecta a través del Estado español. Así, ya comentamos que tras los nuevos Acuerdos de la CARCE del 9 de diciembre de 2004, se creó la figura de los representantes autonómicos en la REPER, que en cierta forma cumplen con la tarea de la representación de los intereses autonómicos, en una figura a medio camino entre la representación directa y la indirecta, al tratarse de funcionarios de las CC.AA adheridos a la REPER del Estado español ¹¹⁴.

b) *La participación indirecta de Canarias en asuntos europeos a través del Estado español*

La participación regional indirecta por medio de los resortes facilitados por el Estado central, para conformar una posición común española a defender ante el Consejo de Minis-

¹¹⁴ Esta fórmula está convenientemente desarrollada en el primer subapartado de este apartado cuando nos referíamos a la participación directa de las CC.AA en el Consejo de Ministros de la UE. Por ese motivo nos remitimos aquí a aquellas explicaciones.

tros de la UE o en los comités de la CE, es el reverso de la moneda de los mecanismos de participación directa de Canarias a través de ambos mecanismos. Como se ha podido deducir de las anteriores explicaciones generales, Canarias tiene dos vías esenciales para intentar influir o plasmar sus reivindicaciones en la definitiva postura española que se defiende ante las instituciones europeas. De una parte, Canarias puede utilizar la vía multilateral, junto al resto de las CC.AA españolas, representada por la CARCE y el resto de conferencias sectoriales. De otra parte, Canarias puede acudir a la vía bilateral. Y puede utilizar este cauce a dos con el Estado de una manera más estructurada por medio de la mencionada Conferencia mixta Canarias-Estado, de manera semiestructurada a través del no nombrado formalmente pero *de facto* representante semi-permanente canario en la REPER, o por último, de manera totalmente informal, entre los gobiernos o las administraciones central y regional.

— En primer lugar Canarias tiene la opción de acudir junto al resto de CC.AA de manera sectorial y multilateral a las reuniones de la CARCE o a cada una del resto de conferencias, en tanto a su condición de CA y según las modalidades descritas con anterioridad. No es ciertamente la vía multilateral el cauce preferido por Canarias para intentar influir en las posiciones españolas en asuntos europeos, sin embargo ello no quiere decir ni que sus intereses se hayan visto menoscabados en estos foros, ni que deje de acudir a los mismos por considerar que existen otros mecanismos más eficientes. Aunque muchas de las veces los temas que más afectan a Canarias son demasiado singulares para ser tratados de manera multilateral, la región archipelágica acude para dar información y evitar cualquier tipo de suspicacias (Redondo, CAN-22).

Cuando acude a estos foros lo hace desde una posición solidaria pero no de liderazgo, ya que las cuestiones de más envergadura y trascendencia para Canarias se discuten fuera de esos foros (Socorro, CAN-27). De esta manera, el Archipiélago consigue que salvo alguna excepción, el resto de las CC.AA conozcan las especificidades canarias y conscientes de las mismas no las utilicen dentro del juego político (Fernández, CAN-10). Es por ello, que las reivindicaciones de Canarias en la CARCE y el resto de las conferencias sectoriales no son de excesiva relevancia y por ello no suelen ser conflictivas con las del resto de las CC.AA. Canarias vuelve a ocupar en este foro un discreto segundo plano, consciente de que se trata de un mecanismo en el que resulta decisivo el juego de alianzas dentro de partida tanto territorial como política.

Sin embargo, y ahondando en un papel frecuentemente calificado por muchos académicos regionales y por la izquierda política canaria de «victimista», desde el Gobierno regional, liderado actualmente por CC, se emite la queja de que: «las conferencias sectoriales funcionan por los intereses partidistas del PSOE y del PP, con lo que gobiernos como el de Canarias actúan como meros convidados de piedra o árbitros seducidos bien por dinero, bien por el acogimiento de sus posturas, en función de que según la coyuntura política el Gobierno central necesite los votos canarios» (Ríos Rull, CAN-23).

— Dentro ya de los cauces bilaterales, el único formal y perfectamente institucionalizado es el de la mencionada Comisión Bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Canarias para Asuntos Europeos, cuyo acuerdo constitutivo se firmó el 10 de julio de 2001 en base a las previsiones de la Disposición Adicional Primera de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regulaba la CARCE.

Constitutivamente, la Comisión es un instrumento de la relación bilateral derivado del principio de cooperación, cuyo objeto es el tratamiento a iniciativa de cualquiera de las partes y de mutuo acuerdo, de aquellas cuestiones propias de la participación en los asuntos re-

lacionados con las Comunidades Europeas que afecten exclusivamente a Canarias. Específicamente se permitirá a la región participar de la posición que la delegación española vaya a defender en el Consejo de la UE en relación al desarrollo del artículo 299.2 del Tratado de la UE, y del régimen jurídico de las RUP. Específicamente la Comisión se encarga de: impulsar los procesos particulares de relación entre ambas Administraciones para cuestiones que afecten a las Comunidades Europeas; la coordinación institucional mediante el impulso de los mecanismos de colaboración en aquellos sectores materiales relacionados con las Comunidades Europeas; la adopción de actuaciones de carácter preventivo para evitar potenciales conflictos entre ambas administraciones; y el análisis de cuantos asuntos europeos de mútuo interés puedan suscitarse.

Respecto al funcionamiento de la Comisión rige el criterio de máxima flexibilidad funcional, se prevé su reunión tantas veces como lo consideren oportuno las partes, que fijarán de común acuerdo tanto el orden del día como los criterios de actuación de la misma, y que se reunirán representadas por un funcionario con rango de Director General. Aunque existen una serie de miembros que pueden ser convocados o no a las reuniones en función del sector y el tema a tratar, la Comisión dispone de una serie de miembros permanentes. Por parte del Estado: Ministro de Administraciones Públicas, Secretario de Estado para Asuntos Europeos, Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado, Delegado del Gobierno en Canarias, y Director General de la Política Autonómica. Por parte del Gobierno de Canarias: Vicepresidente del Gobierno de Canarias, Consejero de Presidencia e Innovación Tecnológica, Viceconsejero de Presidencia, Viceconsejero de Hacienda y Relaciones con la UE, y el Director General de Asuntos con la UE.

Si bien la Comisión puede reunirse tantas veces como las partes lo consideren oportuno, lo cierto es que desde su creación se ha venido reuniendo con frecuencia anual, y que un Comité de Seguimiento dispuesto al efecto ha ido comprobando el correcto cumplimiento de los acuerdos adoptados. Se ha tratado de la fórmula utilizada para incluir la perspectiva canaria en las posiciones europeas españolas en ocasiones tan trascendentes y recientes como el nuevo REF para Canarias negociado con la UE en 2006, o para la negociación del nuevo periodo de programación 2007-2013.

Más allá de la circunstancial crítica política, debe tratarse de un mecanismo que funciona ya que son multitud las cuestiones que Canarias renuncia a negociar por vías multilaterales a la espera de sustanciarlas de manera bilateral con el Estado de una manera estructurada a través de esta Comisión. Además cuenta con el beneplácito de académicos como José Suay (CAN-28), quien considera que la negociación bilateral con el Estado funciona independientemente de la *distinctiveness* o de la falta de la misma. Y lo que es más meritorio, con la aprobación de académicos de signo político muy marcado y enfrentado, como López Aguilar (CAN-15), que entiende que «la Comisión debe funcionar bastante bien porque el Gobierno de Canarias no hace mucho ruido al respecto», o Ríos Rull (CAN-23), quien desde presidencia del Gobierno regional, considera que la Comisión funciona por medio de acuerdos a dos bandas ya que para Canarias siempre es más beneficioso un mal acuerdo que la ausencia del mismo, ya que aunque entienda que el Gobierno de Madrid sea menos sensible que el de Bruselas, también reconoce que en cuanto a los objetivos alcanzados, la Comisión es más eficiente para Canarias de lo que lo son las conferencias sectoriales.

— Una curiosa fórmula de la que disfruta Canarias para intentar influir bilateralmente en relación al Estado español y a la postura de éste en Asuntos Europeos es la estructurada pero no institucionalizada presencia de un representante para asuntos canarios en la REPER.

Y no estamos hablando de los nuevos delegados para Asuntos Autonómicos de la REPER, quienes en cierta manera constituirían otro cauce multilateral, sino la presencia de un especialista en asuntos canarios enmascarado como Consejero de Asuntos Económicos de la REPER. El canario José Lucas Martín, que oficialmente trabaja para el Estado español, ha desarrollado una figura compleja acordada entre las administraciones central y regional para coordinar la gran cantidad de cuestiones que afectan específicamente a Canarias que se tratan en el seno de la REPER. Se trata de una figura que desde la misma Administración canaria se reconoce tanto como muy discreta como muy eficiente, por lo que consideran un acierto que en ningún momento se llegase a institucionalizar, y pueda así trabajar con total libertad dentro de la REPER, sin causar ninguna suspicacia en relación al resto de las CC.AA. Es una figura que ha venido trabajando con anterioridad a que los Acuerdos de la CARCE de diciembre de 2004, decidiesen implantar dos representantes autonómicos dentro de la REPER, que lo sigue haciendo actualmente, y que incluso ha encontrado la bendición académica regional, por considerarse que en relación a las singularidades canarias, «resulta justificable la presencia de un representante cuasi-permanente canario dentro de la REPER» (Suay, CAN-28).

— Por mucho que Canarias goce de una relación bilateral con el Estado español perfectamente estructurada gracias a un mecanismo como la Comisión bilateral de la que muy pocas otras CC.AA disfrutan, y de una relación semiestructurada a través del encubierto representante canario en la REPER, ni la Administración regional ni la central renuncian a utilizar vías de negociación totalmente informales. En ese sentido, lo que funciona al margen de la Comisión bilateral o acompañando a la misma, son los contactos bilaterales de doble sentido entre los ministerios y las consejerías. «A golpe de teléfono está funcionando muy bien, ya que el Gobierno central se muestra muy receptivo, y se funciona más a escala administrativa que política», explica el eurodiputado Manuel Medina (CAN-19). Un apreciación que se confirma desde la propia Administración regional, al reconocerse que los temas que no se tratan de manera multilateral, sólo llegan a la Comisión bilateral al final del proceso para discutir las vicisitudes políticas, puesto que ordinariamente se negocia a escala administrativa entre la Dirección General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales de la UE,

TAB. C-16

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la interacción de la región a través del Estado español con las instituciones comunitarias en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Alta (0,81)
<i>Políticos</i>	Alta (0,83)
<i>Funcionarios</i>	Media (0,60)
<i>Asociaciones</i>	Alta (0,75)
<i>Periodistas</i>	Alta (1)
<i>Total</i>	Alta (0,81)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

dependiente de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España; y la Dirección General de Asuntos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias (Portugués, CAN-21). Y es que el «*lobby* institucional canario no sólo actúa en Bruselas sino también en Madrid, y lo hace de forma machacona y eficiente» (García Rojas, CAN-11).

Aparte de la exhaustiva descripción sobre la estrategia de participación regional en el seno de las instituciones comunitarias a través del Estado español, necesitamos analizar la eficacia de ésta desde la perspectiva de los intereses regionales. Para reconstruir al menos la satisfacción subjetiva con la eficacia del mecanismo nos hemos valido de las entrevistas realizadas según se refleja en las tablas C-16 y C-17. Como se desvela en la primera de ellas, los agentes canarios hacen una valoración global elevada de la participación regional a través del Estado español en el proceso decisional europeo (0,81 sobre 1), que sitúa a éste como el tercer mecanismo mejor valorado, muy cerca de los dos primeros (0,88 sobre 1): la oficina de Bruselas y el asociacionismo interregional. Por tipos de agentes sociales las respuestas fueron homogéneamente elevadas salvo en el caso de los funcionarios, cuya media se situó en el tramo medio de la escala, si bien es cierto que numéricamente indicaban aún así un sesenta por ciento de eficacia.

En ese sentido también resulta significativo como puede apreciarse en la tabla C-17, que sólo menos del cuatro por ciento de los encuestados se mostraron poco satisfechos con la eficacia de la participación canaria en el proceso decisional europeo a través del Estado español, y sólo un quince por ciento de los mismos calificaron esa eficacia como de grado medio.

TAB. C-17

Grado de satisfacción con la eficacia de la interacción de la región a través del Estado español con las instituciones comunitarias. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
38,46%	3,84 %	15,38%	42,34%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

Más allá de las valoraciones cuantitativas, los expertos consultados acerca de la realidad canaria tienden a considerar que se trata de un mecanismo que reporta no sólo altas dosis de satisfacción sino también de impacto para los intereses de Canarias. De hecho, la cantidad de modalidades de activación de este mecanismo provoca la necesaria fluidez de las relaciones entre Canarias y el Estado español. Canarias y España trabajan conjuntamente para integrar los intereses archipelágicos dentro de la posición española a defender a escala europea, más allá de que las diferentes coyunturas de gobierno y especialmente la *distinctiveness* entre el Gobierno central y el regional influya de manera muy residual ya que en las temáticas más sensibles canarias existe consenso entre los partidos políticos regionales (Barrios, CAN-6).

Efectivamente, desde la izquierda canaria se entiende que la satisfacción regional debe ser elevada porque si hay una CC.AA que recibe una especial protección por parte del Estado español, esa es Canarias (López Aguilar, CAN-15). Una región, que por otra parte ha tenido la virtud de saber moverse de manera bilateral con discreción, sutileza y éxito. Estratégicamente ha participado en los asuntos comunes de perfil autonómico sin desafinar, a sabiendas de que sus singularidades más específicas serían escuchadas de manera directa y bilateral. Ha sido además una nota constante la sensibilidad de los sucesivos gobiernos centrales respecto a Canarias, alimentada en ocasiones por las necesidades de la aritmética parlamentaria (1993-1996, y 1996-2000), así como que las instituciones canarias han tenido en este sentido posturas comunes basadas en amplios consensos (Pérez, CAN-20). Y debe ser cierto porque desde el Gobierno de Canarias no se tiene una visión muy distinta, reconociéndose las bondades del modelo y reprochando solamente que su funcionamiento dependa del voluntarismo político por las excesivas dosis de informalidad que presenta, lo que lo haría susceptible de una mayor estructuración (Portugués, CAN-21 y Ríos Rull, CAN-23).

Para finalizar nos parece muy acertada, equilibrada, comprensiva y analítica la académica conclusión de Francisco Villar (CAN-30), Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna, quien entiende que: «Aunque se escuche que es más complicado negociar con Madrid que con Bruselas, lo que sucede es que los temas que se negocian con Madrid son mucho más complejos. En todo caso, los cambios políticos en Madrid no han sido especialmente rupturistas con la defensa estatal de los intereses canarios en Bruselas, ya que la defensa del REF fue similar con el PP a como es ahora con el PSOE. La explicación reside en que los asuntos europeos son asuntos de Estado para Canarias, ya que la componente política está desarticulada por el pacto unánime de los partidos regionales. En definitiva la percepción exógena es que el mecanismo es valorado en su conjunto, y que el reconocimiento obtenido es bastante razonable en relación al peso demográfico y económico de Canarias».

7. Conclusiones

Del análisis del cuadro de mecanismos de movilización de Canarias con respecto a las instituciones comunitarias, podemos obtener como conclusión general básica de partida, que la región ha demostrado, incluso desde antes de su integración total en la UE, un muy elevado interés por participar e influir en las cuestiones europeas que le han venido afectando directamente. En ese sentido la región archipelágica ha seguido una estrategia de acumulación en el sentido de que se ha negado a perder ninguna oportunidad de movilización a través tanto de los cauces institucionales como de los más informales. Por ello, Canarias viene desarrollando una utilización bastante homogénea de los canales de activación, en el sentido de que no renuncia a ninguno de ellos, por mucho que tenga muy presente que no todos le resultan igualmente efectivos. Además, precisamente sus muy bien publicitadas singularidades y especificidades le han permitido utilizar unos cauces de activación particulares de los que no han podido disfrutar la mayoría de las restantes regiones europeas. Por ello, la acumulativa estrategia de activación canaria, no se encuentra tan determinada por las posibilidades concedidas por la variable independiente del modelo estatal de profunda regionalización como puede suceder con la mayor parte del resto de CC.AA españolas, sino por las posibilidades que le han conferido tanto su singularidad como sus especificidades que han cristalizado con su reconocimiento a esacala legal europea como región ultraperiférica. Como consecuencia, es propio de la aproximación europea del Archipiélago y a la vez rasgo distintivo respecto a

la movilización de la mayor parte de las regiones europeas, su decidida preferencia por el fenómeno del asociacionismo interregional, particularmente en relación a su exitosa participación en el Grupo RUP, o su elección de sostener una particular interacción con la CE, que como en el caso del resto de las RUP supone «un caso particular por la estrecha colaboración que tiene con la CE, no sólo a escala financiera sino también personal, lo que ha provocado que no haya por parte de la CE para otras regiones todo lo que existe para Canarias y el resto de las RUP» (Alonso, CAN-2).

El tipo de activación ascendente regional actual con respecto a las instituciones de la UE guarda una estrecha relación con el tradicional acercamiento canario a las dinámicas europeas. Canarias, que en 1986, año de entrada de España en la UE, presentaba una muy débil situación socioeconómica, que apenas llegaba al 65% del PIB medio de la Unión, optó desde el principio por orquestar una aproximación eminentemente pragmática ante el fenómeno europeo, orientada a la consecución de fondos con los que paliar las necesidades regionales. Y en este sentido, podemos hablar de unos resultados muy exitosos. Algo más de dos décadas después Canarias se encuentra ya sólo a menos de ocho puntos de la media comunitaria y cuenta con una serie de singularidades y exenciones sobre todo de tipo fiscal que hace del Archipiélago un muy atractivo destino para la inversión extranjera. Sin embargo, el discurso y la aproximación canarios a Europa han permanecido prácticamente inmutados. Canarias sigue viendo Europa de manera pragmática como la fuente de los recursos que posibilitan su desarrollo. En ese sentido el interés canario por Europa es indiscutible. Pero ello no se traduce en una concienciación europeísta, en un marcado interés por el desarrollo político de Europa o por la integración europea. Como bien señala López Aguilar, «la participación regional en el proceso decisional europeo es globalmente satisfactoria para los intereses de Canarias, pero se concentra en unas áreas temáticas muy concretas como son la fiscalidad, la agricultura o la prevención de la inmigración ilegal» (López Aguilar, CAN-15). Y es que Canarias, si bien juega actualmente un papel relevante en Europa, no lo hace por su europeísmo sino por su exitosa y gran capacidad para movilizarse en temas concretos derivados de su específica condición de región ultraperiférica, de la que se ha convertido en paladín defensor (González de la Fé, CAN-12).

Como consecuencia entre otros factores de su lejanía geográfica con respecto al corazón de Europa, la conciencia de Canarias, es todavía, a todos los niveles, local e insular pero no europea. Y la falta de concienciación europea no sólo afecta gravemente a la ciudadanía sino también a la clase dirigente. Como explica la académica y socióloga canaria González de la Fé (CAN-12) «los políticos regionales y particularmente los que han venido dirigiendo Canarias durante los últimos años están todavía demasiado involucrados en disputas locales e interinsulares como para abrirse a Europa más allá que para recibir los cuantiosos fondos europeos que periódicamente han venido llegando al Archipiélago». Esta pragmática visión de Europa ha impedido que se inculque a la ciudadanía regional un espíritu europeo que pudiera fortalecer la posición regional como actor de las políticas comunitarias y no sólo como receptor de las mismas. En ese sentido, el ex presidente de Canarias Fernando Fernández (CAN-10) definía al canario como «un isleño que por su idiosincrasia tiende más a quejarse que a hacer, y que tiene la idea injusta de que no se le hace caso, a pesar de que hayamos venido beneficiándonos del proceso de integración desde que entramos, recibiendo el máximo de inversión pública».

Consideramos por tanto como factor determinante que ha desmotivado la activación europea de Canarias más allá de la percepción de los fondos europeos, la tradicional falta de

inquietudes europeas personales de la elite política gobernante, tal y como denuncia también el antiguo presidente regional, Fernando Fernández: «No veo en la actualidad a ningún dirigente regional ejerciendo de Jordi Pujol de Canarias» (Fernández, CAN-10). A esta constante, debemos constatar la excepción del mandato del antiguo predente regional, Adán Martín, quien entre 2003 y 2007, mostró una sensibilidad personal algo mayor que la de sus antecesores hacia las dinámicas europeas que le condujo a desarrollar una aproximación de fachada al menos algo menos pragmática, orientada a obtener una mayor visibilidad y reconocimiento a escala europea, lo que le llevó a prodigarse por foros que tradicionalmente no han sido los más eficientes en relación a las reivindicaciones canarias. Más allá de esta excepción, contrasta con este escaso interés de la elite política regional con el elevado interés que demuestra por la misma la elite administrativa, responsable muchas veces directa de la mayor parte de los éxitos políticos de Canarias en Bruselas, al considerar las cuestiones europeas como un desafío en muchos casos hasta personal, por el que convenía concienciar e intentar involucrar al menos por la vía de los hechos a la misma clase política.

Y en este sentido si cabe la posibilidad de achacar a alguien la responsabilidad de las conquistas regionales a escala comunitaria, debemos acudir al grupo de funcionarios con altas responsabilidades en asuntos europeos que desde el Archipiélago, Madrid o Bruselas, incardinados en muy diferentes ubicaciones, han obtenido un éxito tan inesperado como rotundo con el diseño de su estrategia de activación europea singular en cuanto a la condición de RUP de Canarias.

Y es que si para otras regiones europeas, incluídas las de nuestro estudio, puede ser más complejo debatir en términos de impacto acerca de su influencia en el proceso decisonal comunitario, precisamente esa condición de RUP, hace que esa posibilidad sea mucho más factible en el caso canario. De hecho, desde su entrada en la UE, Canarias ha conseguido, no sólo junto al resto de las RUP, ser la única región europea directamente citada en los tratados de Derecho Primario europeo, sino también ser objeto de una inusitada cantidad de legislación específica posterior¹¹⁵. Esa fertilidad legislativa tiene su origen también en el diseño de un peculiar modelo de integración de Canarias en la UE, por medio de medidas específicas en ámbitos como las políticas aduaneras y comerciales, la fiscal, las zonas francas, la agrícola (de particular interés para Canarias las referidas al plátano) y la pesquera, o las condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales. Junto a ellas, son también dignas de ser reseñadas las derivadas de ayudas públicas o de las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales comunitarios.

Por mucho que entre el Gobierno central de Madrid y el regional discutan agriamente sobre a cuál de los dos se deben atribuir el impacto europeo de Canarias, lo cierto es que en los últimos tiempos éste ha sido elevadísimo. Como recuerda López Aguilar, desde 2004 «Canarias ha sido incluida específicamente en la fallida Constitución Europea y en el reciente Tratado de Reforma de Lisboa, en 2006 se negoció un muy beneficioso nuevo REF para Canarias, más de 1.300 millones de euros llegarán al Archipiélago durante el periodo de programación 2007-2013 procedentes de las arcas europeas en consideración del *status*

¹¹⁵ En este sentido resulta muy práctico acudir a la siguiente compilación: (Gobierno de Canarias, 2002); así como a las actualizaciones de la misma contenidas en el sitio *web* del Gobierno de Canarias: http://www.gobcan.es/hacienda/pdf/Publicaciones/Europa/Act_NormativaComunitaria.pdf.

ultraperiférico de Canarias a pesar incluso de la salida de la región del grupo de las más desfavorecidas socio-económicamente de la UE, y se ha obtenido una espectacular financiación para el programa FRONTEX para prevenir la inmigración irregular, o los nuevos programas derivados de la Política Europea de Gran Vecindad» (López Aguilar, CAN-15). Y es que como señalan desde la oficina de Bruselas entre las últimas conquistas más destacadas debe hacerse especial referencia a la renovación del REF, que asegura un marco estable para las ayudas fiscales hasta 2013 e incluso para la Zona Especial Canaria hasta 2019. Asimismo se hace mención al nuevo programa POSEI 247/2006 de 30 de enero de 2006; a la continuidad del Régimen Específico de Abastecimiento (REA), o a la reforma de la OCM del plátano, entre otras ¹¹⁶.

Más allá del indudable impacto de la activación canaria a escala europea, lo que a primera vista no resulta tan evidente es la combinación de factores o variables que impulsa o que por el contrario obstaculiza la misma. En ese sentido, para incentivar la movilización europea canaria han resultado tradicionalmente decisivas la confluencia de la variable socio-económica, es decir el desfase de bienestar económico entre Canarias y la media Europea, alarmante hace dos décadas y mucho más matizado en la actualidad, y el factor derivado del hecho relativo de su lejanía geográfica y política al centro de decisión europeo que ha configurado toda su estrategia y consideración como RUP europea. También ha resultado un acicate destacado aunque no tan relevante como los anteriores el interés de una muy involucrada elite administrativa, que ha sabido crear un importante sinergia de trabajo con la menos concienciada elite política.

Se han revelado por el contrario factores que han condicionado negativamente la activación regional europea, precisamente esa falta de interés por la temática fuera de la cuestión de los fondos por parte de la clase dirigente, así como la falta de *path dependance*, es decir la gran cantidad de diferentes presidentes regionales durante los últimos tres lustros y la falta de continuidad tanto de sus ejecutivos como de sus actitudes ante el fenómeno europeo. Por su parte, ni la *distinctiveness*, falta de afinidad política entre los Ejecutivos central y regional, ni la particular pero no nacionalista identidad regional canaria, se han revelado como factores decisivos que hayan potenciado u obstaculizado la activación regional en relación a Bruselas.

Una vez analizados los rasgos generales (comunes al conjunto de los mecanismos analizados) de la movilización ascendente europea de Canarias, así como algunas de las especificidades de la activación europea regional, pasaremos a detallar los rasgos más característicos de cada uno de los mecanismos canarios de movilización con respecto a las instituciones comunitarias:

— 1. Con respecto a *la participación en el Consejo de Ministros de la UE*, sin ser una de las prioridades esenciales de la acción exterior regional tal y como puede suceder con otras regiones españolas como Cataluña y el País Vasco, u otras europeas como la misma Escocia, Canarias viene gozando de manera más o menos formalizada de unas posibilidades de participación en el Consejo de Ministros de la UE, superiores a las del resto de las

¹¹⁶ Declaraciones de José Miguel Luengo Barreto, director de la oficina del Gobierno de Canarias en Bruselas, recogidas en: (El día de Tenerife, 2007, pp.56-57).

CC.AA. Con ellas comparte la posibilidad de acudir a un número limitado de formaciones de las reuniones y de sus grupos de trabajo de manera rotatoria y en representación de la postura común de todas las CC.AA. Teniendo en cuenta el reducido número de formaciones abiertas a esta posibilidad, así como, por el contrario, el elevado número de entidades sub-estatales que componen el Estado español, Canarias acude una media de una ocasión anual a las formaciones del Consejo de Ministros, así como a los grupos de trabajo que preparan las mismas. Sin embargo, Canarias a diferencia que el resto de CC.AA, goza de otras menos conocidas posibilidades de participación en el Consejo: de tipo formal a través de su presencia media docena de veces al año en el grupo de trabajo sobre Ultraperiferia desde hace una década.

— 2. En relación a la *participación en los comités de la CE*, se trata de un mecanismo fuertemente caracterizado tanto para Canarias como para el resto de España, por su elevado grado de institucionalización. Al igual que en el caso del Consejo, las CC.AA acuden a una serie de Comités ofertados por el Estado en representación de todas las demás CC.AA con las que sostienen una obligación de información. Al contrario de lo que sucede en el Consejo, existe una disparidad regional dentro de España en cuanto al número de comités a los que acude cada CC.AA, en función de los propios intereses de cada una. En ese sentido, Canarias que participa en seis o siete de ellos durante cada periodo de programación no es de las que mayor número abarca. Sin embargo, ello no quiere decir que la interacción con la CE no sea una de las máximas prioridades de la activación europea canaria. Y es que las singularidades regionales permiten al Archipiélago contar con una fórmula particular de contacto dentro de la propia CE, prácticamente formalizada a través de la Unidad RUP dentro de la Dirección General de Regiones. Asimismo, Canarias apuntala su interacción con el mecanismo a través de fórmulas enteramente informales: como el *lobbying* institucional sobre los funcionarios de la CE, al cual se ha constatado que se dedican dos decenas de funcionarios regionales; o bien el *lobbying* privado ejercitado a través de fuertes intereses empresariales en Bruselas, como EUROCAN o APEP, entre otros.

— 3. *La oficina de representación del Gobierno de Canarias en Bruselas*, responde al tradicional modelo de representación regional de las CC.AA en Bruselas. Lleva más de dos décadas en funcionamiento y fue la tercera española en llegar a Bruselas tras la de Cataluña y la del País Vasco. Tiene una dimensión media-alta para tratarse de una oficina española: con un director, designado con la confianza del Gobierno regional, ocho funcionarios y tres administrativos permanentes. Como en el caso de Escocia, la oficina canaria tiene un perfil marcadamente técnico lo que le inhabilita para sostener ningún tipo de negociación política, a diferencia de lo que sucede en el caso de la de Toscana. Su mayor *handicap* es que reproduce algunas de las disfuncionalidades de la Administración regional, estando sus funcionarios doblemente jerarquizados tanto desde sus respectivas Consejerías en el Archipiélago, como por el propio director de la oficina. Asimismo, la dependencia directa de la oficina y de su director ha venido oscilando pendularmente entre la Consejería de Economía y Hacienda y Presidencia del Gobierno de Canarias, donde se encuentra incardinada actualmente a través de la figura de la Comisionada de Acción Exterior.

— 4. Al igual que el resto de CC.AA, Canarias goza de un miembro titular y otro suplente dentro del seno del CDR. *La participación en el CDR* es la fórmula de activación europea regional menos privilegiada dentro de la estrategia de movilización canaria. Por ello, los presidentes regionales, nombrados como miembros titulares apenas se han dejado caer por este foro. A pesar de no constituir una prioridad para Canarias, hemos constatado que: las

inquietudes personales del Presidente de Canarias pueden determinar una muy superior proyección a través del CDR, tal y como sucedió entre 2003 y 2007 con Adán Martín, quien a diferencia de sus homólogos sí que apareció por el CDR con alguna frecuencia; que Canarias también tiene una oportunidad privilegiada de participación en este foro a través de la Comisión de Ultraperiferia; y que a pesar de la escasa eficacia directa del mecanismo, Canarias lo entiende como complementario, y al igual que Toscana muy útil para obtener visibilidad y contactos.

— 5. *La participación de Canarias en el fenómeno del asociacionismo interregional* se trata junto a la interacción con la CE, del cauce prioritario para el desarrollo de la activación europea canaria. Una vez más, las singularidades regionales de una parte, y de otra la preferencia por las más discretas fórmulas informales, han condicionado la elección del asociacionismo como fórmula preferente de movilización. Dentro de este fenómeno, Canarias ha venido utilizando decisivamente una asociación como el Grupo RUP, que ha creado, liderado y de la que ha hecho su mayor éxito político al haber conseguido involucrar a los Gobiernos estatales de Francia, Portugal y España, y haber obtenido tanto la consideración como el reconocimiento de las instituciones comunitarias; así como la potente CRPM, en la que ocupa una posición de relevancia al encontrarse permanentemente ubicada en la Comisión de Islas, lo que le permite asimismo participar en el Buró político de la organización. Si bien lo hace con un perfil mucho más discreto y modesto, Canarias también participa en los importantes grupos REG-LEG o CALRE.

— 6. Muy en relación con el primero de los mecanismos, *la participación indirecta de Canarias en el proceso decisional europeo a través del Estado español* se articula actualmente a través de los últimos Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), del 9 de diciembre de 2004. Este marco, permite a Canarias diversas modalidades para influir en la conformación de la postura española a defender en el seno de las instituciones europeas. De un parte, la vía multilateral de la participación en el seno de las Conferencias Sectoriales, junto al resto de las CC.AA. De otra parte, a través de vías bilaterales: como la abierta en 2001 y perfectamente formalizada Comisión bilateral Estado-Canarias; la semiestructurada presencia de un encubierto representante para asuntos canarios dentro de la REPER; o los contactos meramente informales y totalmente desestructurados a escala tanto administrativa como política entre el Gobierno central y el de Canarias. Como se ha venido reiterando en otros mecanismos, Canarias ha procurado fomentar la utilización de las más eficaces vías bilaterales, y dentro de ellas, en muchas ocasiones ha preferido la discreción que aporta la nula o escasa estructuración de las mismas.

Por mucho que pueda quedar fuera de nuestro ámbito de estudio, en cuanto a que no la contemplamos como una variable dependiente o vía de activación regional ascendente, debemos hacer una breve mención a la participación canaria en el marco del Parlamento Europeo. Si en el caso escocés tendrá una relevancia significativa derivada de la cuasi-configuración del denominado «Equipo escocés», no puede decirse que haya sucedido en Canarias una cosa similar. Y es que los dos eurodiputados que actualmente representan a Canarias en el Parlamento Europeo, el académico Manuel Medina (PSOE), y el antiguo presidente de Canarias, Fernando Fernández (PP), a pesar de coincidir en muchas de sus posiciones y llegar a acuerdos por haberse desarticulado la cuestión europea dentro del debate político canario, no han desarrollado ningún tipo de estructura de cooperación programada, si bien es cierto que por la frecuencia con que algún tema en discusión afecta a Canarias en cuanto a su con-

TAB. C-18

Índice comprensivo en valores absolutos en una escala entre 0 y 1 del grado de satisfacción media con la interacción de la región con las instituciones comunitarias, a través de los distintos mecanismos estudiados y en función del tipo de agentes consultados.

	Consejo UE	Comisión Europea	Oficina Represen.	Comité Regiones	Asoc. Europeas	Mec. Indirectos	Media general
<i>Académicos</i>	0,42 (M)	0,78 (A)	0,81 (A)	0,42 (M)	0,93 (A)	0,81 (A)	0,69 (A)
<i>Políticos</i>	0,75 (A)	1 (A)	0,87 (A)	0,25 (B)	0,83 (A)	0,83 (A)	0,75 (A)
<i>Funcionarios</i>	0,65 (M)	0,71 (A)	0,92 (A)	0,58 (M)	0,78 (A)	0,60 (M)	0,70 (A)
<i>Asociaciones</i>	0,75 (A)	0,75 (A)	0,75 (A)	-	1 (A)	0,75 (A)	0,80 (A)
<i>Periodistas</i>	0,50 (M)	1 (A)	0,50 (M)	0 (B)	1 (A)	1 (A)	0,65 (M)
<i>Media por mec.</i>	0,58 (M)	0,75 (A)	0,88 (A)	0,46 (M)	0,88 (A)	0,81 (A)	-

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad canaria entre septiembre de 2005 y noviembre de 2007.

dición de RUP, se reúnen con el pequeño grupo de europarlamentarios procedentes de las RUP una vez al mes para unificar sus posturas (Medina, CAN-19).

Tras la exposición de la participación canaria en el proceso decisional europeo a través de cada uno de los mecanismos analizados, gracias a la tabla compresiva C-18 podemos analizar y comparar la satisfacción confesada por los especialistas consultados respecto a la eficacia de cada uno de los mecanismos utilizados por Canarias para interactuar con las instituciones comunitarias. Más allá de las múltiples lecturas e interpretaciones que se podrían hacer de la tabla, si atendemos a la media de la satisfacción de los agentes con cada uno de los mecanismos, podemos comprender, si no la eficacia de los mismos, sí la percepción de utilidad respecto a los intereses regionales de los mismos.

Si realizamos un primer análisis de la tabla C-18 en función de los mecanismos regionales de activación ascendente, podemos comprobar que son dos de ellos los mejor valorados numéricamente: el de la oficina de representación en Bruselas y el del asociacionismo interregional. La satisfacción con la eficiencia de ambos mecanismos expresada por los especialistas consultados es muy elevada (0,88 sobre 1), aunque no podemos hacer un idéntico análisis sobre la misma en ambos casos. En el supuesto de la oficina de representación, como comentamos y veremos también en los demás supuestos de estudio, se suelen otorgar puntuaciones muy elevadas, si bien es cierto que no tanto como para configurar el mecanismo más elevado como en este caso, y que no tienden a reflejar el impacto real que tienen para la región, ya que las puntuaciones suelen ser muy bondadosas al ser fácilmente individualizables sus destinatarios y tienden a no incluir las limitaciones de los modelos diseñados. Por el contrario, la aparición del fenómeno del asociacionismo interregional como mecanismo más decisivo de la activación canaria, si bien no resulta sorprendente pues refleja el impacto y la influencia obtenida por Canarias a través del mismo tal y como explicamos en su momento, sí que se convierte en uno de las características singulares de la activación canaria, en relación a la activación regional europea en general, y la de Escocia, Valonia y Toscana, en particular, quienes evidentemente en el caso de las dos primeras y de manera más matizada en el de la segunda, no otorgan a este mecanismo la centralidad que le concede Canarias.

A una distancia de apenas siete centésimas de los primeros mecanismos mejor valorados (0,81 por 0,80 sobre 1) encontramos el de la vía de la participación regional europea a través del propio Estado español. Se trata de una valoración coherente con la que demostrarán otras de las regiones objeto de nuestro estudio y que ratifica esa aproximación discreta que Canarias realiza en muchas ocasiones en relación a las temáticas europeas y que le permite incidir en la posición española a defender ante las instituciones europeas no sólo de manera multilateral con el resto de las CC.AA españolas, sino también negociando directamente de forma más o menos formal con el Gobierno central. La alta valoración es sin duda reflejo de la eficacia de un mecanismo que históricamente ha sido altamente productivo para los intereses canarios.

Ya dentro del grupo de los tres mecanismos menos valorados, pero sin embargo con una valoración cuantitativa todavía elevada (0,75 sobre 1), encontramos la interacción con la CE. Si bien nos parece cualitativamente una valoración muy acertada, entendemos que constituye uno de los puntales de la activación regional canaria, y que no es justificable que reciba una puntuación inferior a la de la oficina de representación, puesto que junto con el asociacionismo interregional (participación en RUP), y la participación indirecta, son los tres ejes fundamentales de la activación ascendente canaria.

Los dos mecanismos peor valorados, la participación directa en el Consejo y en el CDR, se encuentran cualitativamente en el tramo medio de valoración, revelando un 58% de satisfacción el primero, y por debajo la barrera del cincuenta por ciento, con un 46%, el segundo. De esta forma, se encuentran muy alejados, entre un treinta y un cuarenta por ciento respectivamente, de los mejor valorados. En función de las claves comentadas de la activación canaria no sorprende ni que no sea la participación directa en el Consejo de Ministros de los mecanismos mejor valorados, ni que la satisfacción expresada en relación al mismo alcance sólo el grado medio. Sin embargo, esto como veremos en el resto de los supuestos de estudio no es algo frecuente, ya que este mecanismo suele ser uno de los más valorados y en relación al cual las regiones europeas invierten sus mayores esfuerzos, con lo que la falta de preminencia del mismo en el caso canario constituye una de las singularidades más notables de la movilización europea del Archipiélago. Por su parte, la peor de todas las valoraciones recae justamente sobre la participación regional en el CDR, puesto que de una parte no se trata de un cauce de eficacia comparable a la del resto, y de otra, nunca ha constituido una prioridad estratégica para la activación canaria.

A diferencia de lo que sucede para otras regiones dentro de la presente investigación, el hecho de que la cuestión europea esté fuera de discusión y de todo tipo de debate a escala regional hace que la condición de los agentes sociales consultados no sea determinante respecto a su valoración del conjunto de los mecanismos de activación regional. En ese sentido cabe reseñar el escaso margen de un quince por ciento en el que se mueven las medias de valoración de todos ellos. Aún así cabe reseñar que los miembros de asociaciones con intereses europeos son los más generosos (0,80 sobre 1), y los periodistas, como sucede normalmente, los menos (0,65 sobre 1). A medio camino de ellos, son muy homogéneas, como puede advertirse en la tabla C-18, las puntuaciones de académicos, funcionarios y políticos cuya diferencia máxima es de un seis por ciento.

Específicamente por grupos, podemos reseñar que los académicos valoran indistintamente por encima o por debajo de la media con una diferencia respecto a la misma sólo superior al siete por ciento (16%) en el caso del Consejo de Ministros. Los políticos también valoran indistintamente por encima o por debajo de la media, sin embargo se alejan en ambos sentidos mucho más de las medias hasta en un 25%. Los funcionarios y los miembros de asociaciones proceden de forma idéntica a los políticos, si bien sus oscilaciones nunca van más allá del veinte por ciento con respecto a las medias, en el caso de los primeros y del 17% en el de los segundos. De igual manera ocurre con los periodistas, si bien sus oscilaciones son mucho mayores y pueden diferir hasta casi un cincuenta por ciento en relación a las medias.

Al margen de las valoraciones cuantitativas, respecto a la satisfacción general con el uso regional del conjunto de los mecanismos de participación y acerca de la importancia de la influencia regional en el proceso de europeización, Canarias se mueve en un contexto singular. Ninguna otra región europea, a excepción de las RUP, condiciona tanto el proceso decisional europeo como Canarias. El impacto europeo canario es muy superior no sólo al de otras regiones homologables en cuanto a sus dimensiones, sino también al de otras muy superiores económica y demográficamente hablando. Además este impacto canario es mucho más cuantificable que el de otras regiones europeas en relación a la existencia de una prolija normativa comunitaria en relación a la integración de las RUP en la UE en general, y al régimen canario en particular. Sin embargo cabe achacar este impacto, para algunos excesivo, no sólo a la movilización regional, sino también a una particular, específica y muy afor-

tunada en el tiempo, coincidencia con la sensibilidad de las instituciones europeas. Como explicaba en 2006 el director de la oficina regional en Bruselas, Luengo Barreto, Canarias puede sentirse muy afortunada por lo obtenido ya que en la actualidad sería imposible para ninguna región europea alcanzar las cotas de comprensión de la UE, que Canarias ha obtenido desde su integración parcial en 1986 y total pero muy singularizada, desde 1991 (La Opinión de Tenerife, 2007, p.17).

Sin embargo, a pesar del indudable avance canario durante las dos últimas décadas cabe preguntarse si el maná de recursos europeos se ha sabido invertir y distribuir en una región que presenta todavía unos índices de desigualdad social, educación, sanidad, transporte o deterioro medioambiental, inconcebibles para su actual potencial económico que llega al 92,7 % del PIB de la UE. Se trata de advertir si se han establecido los cauces para desarrollar un modelo de crecimiento sostenible, una vez que ideas como el Estatuto Permanente quedan muy alejadas de las intenciones de la CE, (puesto que por mucho que los *handicaps* sean permanentes, la CE no prevé soluciones a los mismos idénticas y permanentes aunque sí que efectúe políticas a largo plazo), y de que la subsidación se vaya a ver reducida progresivamente ante la reciente entrada en la UE de doce nuevos países miembros desde 2004, con tasas de riqueza inferiores a las canarias. En este contexto el discurso de la Ultraperiferia, que ha sido para Canarias mucho más fructífero de lo que nunca podría haber imaginado, no sólo dejará de ser tan eficiente sino que habrá quedado obsoleto. Si Canarias no adapta pronto su discurso a los tiempos que corren, su activación europea, que nunca será tan productiva como lo ha sido hasta el momento, sólo podrá obtener un impacto a escala europea como el de cualquier otra región europea de apenas dos millones de habitantes, es decir, muy reducido.

CAPÍTULO TERCERO

LA MOVILIZACIÓN DE ESCOCIA Y SUS MECANISMOS DE ACTIVACIÓN RESPECTO AL PROCESO DE EUROPEIZACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del ámbito de la actual fisonomía comunitaria de la *gobernanza* a múltiples niveles¹¹⁷, caracterizada por el reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno (supraestatal, estatal y sub-estatal) y por la moderada apertura del proceso decisional a la influencia de nuevos actores, Escocia, nuestro siguiente caso de estudio, no es precisamente una región cualquiera. La mayor parte de la doctrina escocesa niega la referencia regional para hablar de entidad subnacional (Keating, ESC-10). Incluso, se refiere a Escocia como una nación que carece de Estado¹¹⁸. Sea como fuere, coincidimos con Luis Moreno (GEN-7), cuando señala que se trata al menos de una entidad «con conciencia de nación». Bajo cualquier denominación, ya sea subnacional como se inclina la doctrina escocesa, o regional como sucede en el resto de los casos de análisis; en el presente estudio, nos referimos al nivel de gobierno existente entre el gobierno estatal y el local.

En Escocia, cualquier tipo de reivindicaciones nacionales se remontan al siglo XIV, cuando se convirtió, a pesar de las pretensiones de la Corona inglesa, en uno de los primeros estados europeos, dotándose entonces de sus propias instituciones monárquicas y parlamentarias. Sin embargo, en 1603, el rey escocés Jaime VI accedió al trono inglés, unificando por tanto ambas coronas, mientras que poco más de un siglo después, en 1707, fueron los parlamentos escocés e inglés los que se fusionaron para conformar un solo Estado (Keating, 2001b, p.199). Los motivos que alentaron entonces tanto a ingleses como a escoceses a la unión eran diferentes. Mientras que para los ingleses se trataba de una alianza estratégica que buscaba asegurar la continuidad del protestantismo al norte de Inglaterra, evitando que Escocia cayese en manos jacobinas y pudiese ser objeto de la codicia francesa; para los escoceses tuvo más importancia el aspecto económico que ofrecía la posibilidad de comerciar libremente con Inglaterra, así como los beneficios comerciales derivados de la expansión a través de las colonias inglesas.

¹¹⁷ Reconocida por la doctrina regionalista europea bajo su denominación inglesa de *multilevel governance*.

¹¹⁸ Entre la numerosa literatura que coincide al respecto podemos mencionar: Leruez, 1983; Keating, 1997; o Moreno, 2006.

Desde aquella unión de 1707, académicos como David McCrone (2006, p.19) sostienen, que «Escocia ha sido siempre algo diferente, una entidad nacional dentro de un estado unitario». Una diferencia, prosigue el reconocido sociólogo escocés, que no siempre se manifestó políticamente como a partir de 1970, pero que siempre estuvo ahí, preparada para movilizarse dentro de la esfera política en cuanto las condiciones lo permitiesen. Las afirmaciones de McCrone fueron avaladas empíricamente por los estudios del español Luis Moreno, acerca de la denominada «Moreno question»¹¹⁹. Según datos de mediados de 1986 en relación a la identidad nacional, el 39% de los entrevistados en Escocia se sentían sólo escoceses y no británicos, mientras que otro 30% de los encuestados se sentía más escocés que británico (Moreno, 1986). Unos datos prácticamente idénticos a los obtenidos tres lustros más tarde. En 2002 aquellas categorías sumaban el 36% y el 39% de los escoceses respectivamente (Bond y Rosie, 2002).

Unos resultados prácticamente idénticos que reflejan un elevado sentimiento o conciencia nacional a escala sub-estatal para una realidad política escocesa muy diferente, puesto que entre 1986 y 2002, la situación político institucional en Escocia se modificó prácticamente por completo. No se equivocaba Keating cuando en 1996 afirmaba que Escocia constituía un espacio político con debates internos y cuestiones políticas propias, aunque sin autonomía política propia. Sin embargo, apenas un año después el nuevo gobierno laborista de Tony Blair¹²⁰ iniciaba el proceso de la *devolution*¹²¹, y ese mismo año 1997 se celebraba un referéndum en Escocia por el que se aceptaba la creación del nuevo Parlamento escocés¹²². En 1998 se promulgó el cuerpo legal denominado como la «Scotland Act» (Ley de Escocia), y un año más tarde, en 1999, se celebraron las primeras elecciones al Parlamento escocés, que elegiría por primera vez también como Primer Ministro escocés¹²³ al laborista Donald Dewar¹²⁴.

¹¹⁹ Se trata de una fórmula metodológica ideada por el autor para medir el grado de identificación nacional de diferentes entidades sub-estatales durante la confección de su tesis doctoral (Moreno, 1986). Consistía en preguntar al encuestado si se sentía solo escocés y no británico, más escocés que británico, igualmente escocés que británico, más británico que escocés, o sólo británico y no escocés. Igualmente se utilizaba para el caso catalán-español.

¹²⁰ Tony Blair es líder del Partido Laborista del RU desde 1994, y desde 1997 Primer Ministro del RU. Con su llegada al poder tras las elecciones generales de 1997 puso fin a casi dos décadas de dominio conservador, y fue capaz de reeditar su éxito en los comicios de 2001 y 2005 para enfrentarse a su tercera legislatura en el cargo.

¹²¹ Término que podría traducirse al castellano como devolución y que se refiere al proceso de transferencia de competencias desde Londres hasta Edimburgo, en su mayor parte, y hacia Cardiff en menor medida, que se produjo a partir de 1997 y que fue liderado por el Primer Ministro laborista Tony Blair. El segundo de los apartados caso escocés del presente estudio, versa específicamente sobre el mencionado proceso de devolución en el Reino Unido.

¹²² El referéndum aceptó incluso dotar de poderes fiscales y tributarios al nuevo parlamento.

¹²³ Para distinguir al Primer Ministro escocés del británico se utilizó la denominación de *First Minister* en el caso del escocés en lugar de la de *Prime Minister*, con la que tradicionalmente venía siendo reconocido el británico. En castellano es imposible realizar esa distinción, puesto que ambos términos se traducen por Primer Ministro.

¹²⁴ Considerado como el padre de la nación escocesa, Dewar fue Primer Ministro escocés entre 1999 y 2000 año en el que falleció aquejado de severas dolencias cardíacas.

Desde entonces y hasta 2007, siempre fueron los laboristas, quienes en coalición con los liberales dirigieron el Ejecutivo escocés. Sólo las últimas elecciones escocesas han generado un gobierno en minoría de los nacionalistas, que no ha alterado la tradición del Gobierno de Escocia de situarse repetidamente en el centro-izquierda del espectro ideológico, teniendo en cuenta, como señala Paterson, que tradicionalmente el centro ha estado más próximo a la izquierda en Escocia, mientras que en Inglaterra el centro siempre estuvo más cerca de la derecha. De hecho, «gobernar desde el centro en Escocia implica hacerlo con sentimiento escocés, mientras que intentar gobernar con acento británico, tendería a interpretarse y asociarse con la derecha» (Paterson, 2002). En cualquier caso parece indiscutible la existencia de un «marco de referencia escocés», un prisma a través del cual los procesos sociales, económicos y políticos se reflejan (Bond y Rosie, 2006, p.19).

Tradicionalmente Escocia ha sostenido una posición de apertura hacia Europa. Y ello a pesar de su específica situación geográfica. Se trata de la parte más septentrional del Reino Unido y de la región situada más al noroeste de cuantas componen la UE. A lo largo del tiempo este condicionante le ha causado ciertos problemas. Y es que en comparación de otros territorios de la UE situados tan al norte como Escocia como son sus vecinos nórdicos (tan sólo algunas partes de Suecia y Finlandia), la relativamente subordinada situación antes política y económica y ahora en mayor medida económica que política, viene siendo muy relevante a la hora de determinar sus continuos problemas regionales y sus fases de desarrollo (MacDonalds y Thomas, 1997).

A pesar de ello, Escocia viene siendo un actor tradicional del proceso de integración europea. Su movilización sub-estatal directa hacia Bruselas es innegable tal y como ampliamente analizaremos en el presente capítulo. Asimismo, la actividad y las iniciativas escocesas vienen pretendiendo crear contactos directos con las instituciones comunitarias así como con las autoridades sub-estatales de otros países para promover sus propios intereses y tratar de influir en las decisiones que le afectan ¹²⁵.

Por todo lo anterior, nuestro caso de estudio intentará explicar y analizar el porqué y el cómo la entidad sub-estatal con capacidad legislativa de Escocia ha intentado e intenta influir en el proceso de europeización y concretamente en el proceso de toma de decisiones de las instituciones comunitarias, así como los factores que motivan sus diferentes estrategias de activación respecto a Bruselas. Por ello, buscaremos ofrecer una visión lo más exhaustiva posible acerca de los canales de acceso utilizados por Escocia para hacer llegar sus posturas y sus reivindicaciones a Bruselas, configurando una pensada y orquestada estrategia institucional.

Para el análisis escocés, en este capítulo se seguirá una estructura muy similar a la de los casos canario, toscano y valón. Por ello, comenzaremos explicando el contexto del proceso de la *devolution* británica desde su inicio en 1997 hasta la actualidad, para pasar posteriormente a realizar una aproximación a la entidad sub-nacional de Escocia en cuanto a sus principales características políticas sociales y económicas, así como a su inclusión, integración e interacción con respecto a la realidad estatal del Reino Unido, de la que la región for-

¹²⁵ Al margen de los contactos indirectos sostenidos entre la Escocia y las instituciones de la Unión Europea a través de las distintas delegaciones y representaciones del Estado británico.

ma parte. Posteriormente se pondrá en relación la realidad escocesa con la dimensión europea en relación a las aspiraciones de la primera con respecto a la segunda, todo ello a escala general. A continuación se desarrollará la parte más empírica de la investigación al realizar un exhaustivo análisis de las aspiraciones escocesas en relación a la *gobernanza* europea y al proceso decisonal comunitario. Para ello, los actores administrativos, políticos o académicos, así como los miembros de asociaciones y periodistas consultados, describirán y valorarán su satisfacción con respecto a la eficacia del uso de cada uno de los seis diferentes mecanismos que venimos considerando como dimensiones fundamentales del proceso de europeización. A este análisis se añadirán una serie de conclusiones valorativas, que serán fuentes básicas para la comparación del último de los capítulos del presente trabajo de investigación, y dónde se compararán las similitudes y las diferencias respecto a la movilización subnacional de cada uno de estudios de caso analizados.

II. EL PROCESO DE *DEVOLUTION* EN EL REINO UNIDO

El Reino Unido (RU) tiene la reputación de haber sido uno de los Estados más centralizados de la Europa Contemporánea. Por ello las reformas en materia de *devolution*¹²⁶, emprendidas por el Partido Laborista nada más llegar al Gobierno británico en 1997, supusieron una quiebra en el mencionado modelo. El RU ya era un Estado multinacional, fuertemente asimétrico, y desde 1999, el resultado de un complejo equilibrio constitucional. La creación de las asambleas norirlandesa y galesa y del Parlamento escocés así lo atestiguan. Lo acaecido a partir de la segunda mitad de la década de los noventa supuso «el último estadio de un proceso de adaptación constitucional iniciado a finales del siglo XIX» (Keating, 2003, p.169). A partir de los años ochenta la cuestión de las reformas constitucionales en el RU ha estado influida por la dinámica europea y la adecuación a unas exigencias que han producido un nivel de regionalización jamás contemplado en el sistema británico.

El RU se compone de cuatro naciones: Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Inglaterra, que es la parte de mayor extensión, goza de una tradición política ampliamente unitaria, derivada de la tradicional fortaleza de los gobiernos locales. Unida también a Inglaterra desde el siglo XVI, Gales es otra de las naciones históricas que componen el RU, aunque ha sido «mucho más asimilada que Escocia» (Keating, 2003, p.194), y se ha distinguido por mantener una lengua y una cultura propias. El complejo caso norirlandés deviene de la división sufrida por Irlanda en 1922, cuando la parte más grande de la isla, obtuvo la independencia para constituir la República de Irlanda.

Por su parte, Escocia es una nación ligada a Inglaterra tras la unión dinástica de 1603 y la de sus Parlamentos de 1707. La unión, que dura ya más de cuatro siglos, no

¹²⁶ Utilizaremos indistintamente los términos regionalización y el inglés *devolution*, que podría traducirse como devolución, para referirnos al peculiar proceso de regionalización impulsado en Reino Unido a partir de 1997. No compartimos por ello, la distinción que establece entre ambos Poggeschi (2005). Para Poggeschi, la *devolution* supone una transferencia de funciones a un cuerpo subordinado, y la regionalización implica un aumento de poderes. Consideramos que una transferencia de funciones implica un aumento de poderes y que por tanto no cabe tal distinción.

ha impedido el mantenimiento de instituciones escocesas diferenciadas de las de sus vecinos del sur, como su sistema legal, el de instrucción, la organización eclesiástica o el sistema de gobierno local. Durante años, la opinión pública escocesa se ha dividido entre los favorables: al mantenimiento dentro de la unión con un único parlamento en Londres; a la independencia; o al desarrollo de la *devolution* y la creación de un Parlamento escocés.

A partir de los años setenta la realidad política británica ha visto cómo las divisiones territoriales del país han aumentado su importancia. A la cabeza se ha situado Irlanda del Norte, que ha sufrido durante más de tres décadas un grave conflicto armado, sólo encauzado tras el denominado Acuerdo del Viernes Santo de 1998¹²⁷. Por el contrario, la creciente conciencia nacional y el aumento de la identidad territorial se han manejado de manera pacífica y constitucional en Escocia. Allí vienen siendo liderados por el recientemente en el Gobierno, Partido Nacional Escocés (SNP), ayudado por el creciente apoyo en materia de autogobierno de laboristas y liberales, así como por el descenso electoral de los conservadores. En Gales las peticiones de mayor autogobierno han sido mucho más débiles, debido principalmente al confinamiento hasta hace poco tiempo del partido nacionalista, Plaid Cymru, a las áreas rurales de lengua galesa.

La dimensión territorial de la cuestión europea ha generado un importante debate con posiciones muy marcadas que se han invertido desde los años setenta. Con la entrada del RU en la UE en 1973, la oposición a Europa en las áreas periféricas era bastante acentuada. Sin embargo, desde los años noventa esta actitud se ha modificado por completo y las entidades nacionales periféricas figuran desde entonces entre las más europeístas¹²⁸.

Pero en el RU la cuestión regional no es un factor que se circunscriba únicamente al ámbito político, sino que tiene una marcada dimensión social. A pesar de que la sociedad británica sea relativamente homogénea, la población tiene diversos orígenes y por ello se manifiestan identidades étnicas diferenciadas en la periferia. Los celtas en Irlanda, los pictos y los escoceses en Escocia, los nórdicos en las islas Orkney y en las Shetland¹²⁹, o la mezcla de población celta-británica en Gales, son ejemplo de ello. Asimismo, algunas lenguas también se han visto confinadas geográficamente en ciertas áreas de las islas británicas. El galés en el norte y oeste de Gales, mientras que el gaélico se reduce a Irlanda y a la parte norte de Escocia. También existen notables diferencias culturales entre los territorios británicos, si bien, como sostiene Butt (2001, p.35), dominados a escala nacional, «la televisión, la radio y los periódicos han diseminado las perspectivas y los valores nacionales a toda la población británica y han contribuido a una

¹²⁷ Ha sido el mayor hito dentro del proceso de paz para Irlanda del Norte. Fue firmado en Belfast el 10 de abril de 1998 por los gobiernos británico e irlandés, así como por los principales partidos políticos de Irlanda del Norte, salvo el Partido Democrático Unionista.

¹²⁸ En ocasiones conciben Europa como la estrategia de apoyo externo a un desarrollo de su grado de autonomía, que en base a la aplicación de ciertas políticas comunitarias como la de cohesión les permite una gestión más autónoma de fondos y recursos sin tener que dar explicaciones a Londres, nivel de gobierno que en cierta manera pretenden evitar en ocasiones. Para profundizar en este aspecto, así como de los matices específicos ligados al caso escocés, galés y norirlandés, véase: (Keating, 2003, pp.195-196).

¹²⁹ Las islas Shetland y las Orkney se encuentran situadas al norte de Escocia, y forman parte de la misma.

marginalización de las culturas étnicas establecidas regionalmente, provocando una animada respuesta política».

El marco británico expuesto nos exhibe un país con grandes variaciones regionales derivadas de los ámbitos social, cultural, político, económico, e incluso religioso, que configura una realidad caleidoscópica. Con la excepción de la posición inglesa cuyas diferencias regionales cuando existen son menos acusadas que las de las regiones periféricas y que a veces se confunden con las generales británicas, las particularidades escocesa, galesa y norirlandesa se han distinguido y han cristalizado en el campo de la administración pública, y aunque menos extensamente, en el sistema legal de estos territorios (Butt, 2001, p.35).

2. El recorrido de la regionalización en el Reino Unido

El proceso de regionalización o *devolution* británico se remonta históricamente al momento en que Gales se une a Inglaterra en el siglo XIII, y las monarquías escocesa e inglesa hacen lo propio en 1603. Al margen del complejo, complicado y violento ejemplo irlandés, en los dos casos en los que se ha dado propiamente una estable transferencia de poderes, el escocés y el galés, la demanda de reformas constitucionales existe desde antiguo en ambos territorios. Ya en 1886 se estableció la Asociación Escocesa para el Autogobierno, con la intención de defender la autonomía de las «naciones constitutivas del RU» (Fisher, Denver y Benyon, 2003, p.34); mientras que las demandas galesas son canalizadas por el partido nacionalista Plaid Cymru desde 1925.

A inicios de la década de los sesenta era ya evidente el apoyo a un cambio constitucional o al menos el creciente descontento con el sistema imperante, y el debate sobre la regionalización comenzó a plantearse seriamente a partir de 1969, tras los éxitos electorales obtenidos por los partidos nacionalistas, Plaid Cymru y SNP (Rojo Salgado, 2005, p.260). A pesar de la multiplicidad de causas que provocaron entonces el auge regionalista en el RU, es conveniente destacar dos factores. La coexistencia en el RU de cuatro identidades nacionales perfectamente diferenciadas como la galesa, la irlandesa, la escocesa y la inglesa, perdió con el derrumbe del Imperio colonial británico uno de sus referentes aglutinadores. Pero también en segundo lugar, las diferencias socioeconómicas existentes entre las diferentes regiones. «Frente a un centro económico pujante, localizado en torno al sur de Inglaterra, aparece una periferia galesa, escocesa e irlandesa menos rica y en algunos casos deprimida, y donde los indicadores económicos muestran un mayor desempleo, niveles de ingresos más bajos, carencias de viviendas, instalaciones industriales obsoletas, emigración, etc» (Rojo Salgado, 2005, pp.260-261).

Un incipiente y primario intento de regionalización a mitad de la década de los setenta a través de la designación y los trabajos de una Comisión Real se vio muy pronto paralizado. La implementación de las directrices argumentadas por la Comisión Real y su conversión en Leyes, necesitaba ser confirmada por referéndum populares. Pero los nacionalismos galés y escocés de los setenta se habían fundamentado básicamente en la protesta. Ni el Plaid Cymru ni el SNP obtuvieron un sólido entramado de apoyos, por lo que fue imposible convertir los votos de protesta en apoyo para un significativo cambio constitucional (Fisher, Denver y Benyon, 2003, p.35). Esta situación condicionó enormemente los resultados de los referéndum acerca de la *devolution* celebrados en 1979, negativo en Galés donde sólo un 12% del electorado apoyó la regionalización, y fracasado también en Escocia con una victoria insuficiente de los seguidores de la *devolution* que no alcanzaron el mínimo exigido del cuarenta por ciento del electorado.

TAB. E-1

Resultados porcentuales de los referéndums celebrados en 1979 en Escocia y en Gales. El porcentaje de votos afirmativos y negativos se realiza sobre el voto válido total, mientras que el del electorado a favor y en contra, la abstención y la participación se expresan con respecto al censo

	<i>Escocia</i>	<i>Gales</i>
<i>Votos afirmativos</i>	51,6	20,3
<i>Votos negativos</i>	48,4	79,7
<i>Electorado a favor</i>	32,9	11,9
<i>Electorado en contra</i>	30,8	46,9
<i>Participación</i>	36,2	41,2
<i>Abstención</i>	63,8	58,8

Fuente: (Fisher, Denver y Benyon, 2003, p.36)

La vuelta de los conservadores al poder en el RU provocó que cualquier opción de regionalización pareciese un recuerdo del pasado. Y eso a pesar de que el nuevo gobierno prometió nada más llegar al poder, traer «algo mejor» que las fallidas propuestas de 1978. Algo que con el tiempo se demostró que era el mantenimiento inalterado de la situación (Hopkins, 2002, p.167). Y es que la nueva administración Thatcher de 1979 no sólo se oponía ideológicamente a la *devolution* sino que también tenía motivos prácticos para abandonar el proyecto (Butt, 2001, p.23).

La situación sólo cambió con la llegada al poder de los laboristas en 1997 tras unas elecciones generales en las que los conservadores no perdieron sólo el gobierno de Londres, sino también todos sus escaños en Gales y Escocia. El Nuevo Laborismo de Tony Blair desbloqueó la situación y la cuestión regional volvió a reaparecer en la agenda política nacional. El vuelco espectacular en el panorama político británico a consecuencia de los resultados de las elecciones de 1997 aceleró la puesta en marcha del programa de reformas para la regionalización del país. El nuevo Primer Ministro laborista se vio apoyado por una extensa mayoría parlamentaria, y ante la desmoralizada nueva minoría conservadora, inició el proceso de *devolution* británico. Como primera medida, la mayoría parlamentaria decidió aprobar y llevar a referéndum la propuesta de la creación de un Parlamento escocés con poderes fiscales, así como de una Asamblea galesa sin los mencionados poderes. Los referéndum se celebraron en Gales y Escocia en otoño de aquel mismo año, con unos resultados, como puede comprobarse en la tabla E-2, muy diferentes a los de 18 años antes.

Con una elevada abstención de más del 60%, casi tres cuartas parte de los votantes escoceses apoyaron la creación de un Parlamento escocés, aunque sólo el 63% se mostró de acuerdo con dotarlo de poderes fiscales. Por su parte, el referéndum galés fue mucho más disputado, y sólo unos 7.000 votos entre el millón de emitidos, que apenas suponían medio punto de diferencia, posibilitaron seguir adelante con las reformas proyectadas, en un territorio claramente mucho menos ilusionado por la *devolution* que el escocés.

Estos resultados permitieron programar las primeras elecciones a las nuevas instituciones para mayo de 1999, previendo la utilización del sistema de representación proporcional

TAB. E-2

Resultados porcentuales de los referéndum celebrados en 1997 en Escocia y en Gales.
El porcentaje de votos afirmativos y negativos se realiza sobre el voto válido total,
mientras que el del electorado a favor y en contra, la abstención y la participación
se expresan con respecto al censo

	<i>Escocia</i>	<i>Gales</i>
<i>A favor Parlamento</i>	74,3	50,3
<i>En contra Parlamento</i>	25,7	49,7
<i>A favor poderes fiscales</i>	63,5	-
<i>En contra poderes fiscales</i>	36,5	-
<i>Participación</i>	39,6	49,9
<i>Abstención</i>	60,4	50,1

Fuente: (Fisher, Denver y Benyon, 2003, p.36).

alemán. Con la Ley de Gobierno de Gales, y la Ley de Escocia¹³⁰ (ambas de 1998), en las que se fijaba el modelo institucional para ambos territorios, delimitándose las diferencias entre la *devolution* galesa y la escocesa, se fundamenta en el reconocimiento al Parlamento escocés de poderes impositivos y fiscales limitados, a la posibilidad de aumentar el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y de dilucidar el sistema de financiación y de imposición del gobierno local; atribuciones todas éstas de las que carece la Asamblea galesa. Contemporáneamente el Acuerdo del Viernes Santo posibilitaba la rehabilitación del emblemático Parlamento de Stormont, y algunos tímidos intentos de regionalización, liderados por la ciudad de Londres, surgieron en Inglaterra.

3. El panorama constitucional tras el proceso de regionalización

a) *La institucionalización de la «devolution»*

La regionalización británica a través de la denominada *devolution*, no ha sido tan sólo un proceso político, sino que este proceso ha tenido consecuencias decisivas en los organismos constitucional, legislativo y ejecutivo de los territorios objeto de regionalización. Y es que, la regionalización británica consiste en un proceso de transferencia de poderes desde el Estado central a niveles de gobierno inferiores, que viene cristalizando institucionalmente.

— 1. *Las Leyes o Estatutos regionales:* La entidad legal de la regionalización de los territorios periféricos se fundamenta en tres Leyes emanadas del Parlamento londinense de Westminster en 1998. Hablamos de la Ley de Escocia, la Ley de Gobierno de Gales y la Ley de Irlanda del Norte. Aunque en la práctica no se pueda hablar de regiones constitucionales, puesto que no disfrutaban de ningún *status* especial en la Constitución del RU, todas ellas cuen-

¹³⁰ Si intentásemos realizar una comparación con la regionalización española estaríamos hablando de los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas.

tan con una cierta autoridad legislativa. Los estatutos delimitan las estructuras de los nuevos parlamentos o asambleas regionales, por lo que son bastante detallados.

Sin embargo, el principio de soberanía parlamentaria continúa dominando el pensamiento constitucional en RU. Y eso implica que cada una de las leyes regionales pueden ser modificados por la acción unilateral del Parlamento de RU ¹³¹.

— 2. *Los parlamentos o asambleas regionales*: Las antes mencionadas leyes de 1998 establecieron cuerpos legislativos en cada una de las regiones periféricas: un parlamento en Escocia, y asambleas en Gales e Irlanda del Norte. A pesar de la terminología, la Asamblea de Irlanda del Norte tiene más en común con el Parlamento escocés que con la Asamblea galesa. Y es que la Asamblea norirlandesa y el Parlamento escocés gozan de verdaderas capacidades legislativas, de las que carece la Asamblea galesa, tan sólo capacitada para emanar legislación secundaria (administrativa). Las diferentes atribuciones condicionan las estructuras de los cuerpos legislativos de forma que mientras el norirlandés y el escocés actúan como tradicionales legislativos, el galés opera a la vez como legislativo y ejecutivo (Hopkins, 2002, p.171).

— 3. *Los ejecutivos regionales*: Los ejecutivos de las entidades regionales británicas destacan por su escasa uniformidad y la cantidad de peculiaridades que les hacen conformar modelos verdaderamente *sui-generis*.

El más cercano al modelo de los ejecutivos regionales tal y como los conocemos en España o Italia, es el escocés. En Escocia los miembros del gabinete presidencial son elegidos por el Primer Ministro, ante quien son responsables, ya que es el único, al contrario de lo que sucede con el Parlamento, que puede cesar a los ministros. El Primer Ministro es a su vez elegido por el propio Parlamento escocés.

Por su parte, el ejecutivo norirlandés «refleja la naturaleza consociacional del Acuerdo del Viernes Santo» (Hopkins, 2002, p.173). Mientras que el Ejecutivo galés tiene una complejidad superior, guardando más parecidos con el sistema francés de las regiones administrativas que con los modelos de regiones constitucionales español, italiano, belga o alemán, entre otros.

b) *El desequilibrio estatal y la devolution asimétrica*

Desde la llegada de Tony Blair y del Nuevo Laborismo al poder hace ya una década, el RU ha vivido un auténtico seísmo político-constitucional. Una realidad a la que la doctrina se ha venido refiriendo como una verdadera regionalización asimétrica ¹³². Asambleas legislativas y Parlamentos con muy diferentes atribuciones y poderes hacen que, según Bogdanor (1979), la *devolution* hacia Escocia «sea más una forma de casi-federalismo con el gobierno escocés en posesión de independencia política efectiva, sino constitucional o fiscal», mientras que en Gales, «es más una forma de regionalismo con la Asamblea todavía subordinada a Londres». A su vez, la

¹³¹ Si realizamos un pequeño estudio comparado sobre la cuestión, podemos advertir que Italia y España, estados ambos en los que se ubican regiones objeto de nuestros casos de estudio, la situación es muy parecida. Incluso las regiones especiales italianas pueden ver alterados sus estatutos regionales unilateralmente por el Parlamento Italiano, algo que puede también hacer el Parlamento español con los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. Para profundizar en este aspecto véase: Hopkins, 2002, p.170; o bien el detallado estudio de Fernando Domínguez (2005).

¹³² En este sentido coinciden entre otros: Bogdanor, 1979; Hopkins, 2002; Casey, 2002; Jeffery y Wincott, 2006; o Rojo Salgado, 2006.

Autoridad de Londres no es más que un gobierno local reforzado y las Agencias de Desarrollo Regional (RDAs) de las regiones inglesas están subordinadas a las secretarías de Estado.

Parece innegable que el RU está organizado de una manera inusualmente desequilibrada (Jeffery y Wincott, 2006, p.4). Y es que los territorios objeto de *devolution*, suman algo más de ocho millones de ciudadanos británicos, en torno al quince por ciento del total, tanto de la población como del Producto Interior Bruto (PIB) del país. De hecho, la gran mayoría de los británicos reside en Inglaterra, que permanece administrada, a pesar del trabajo de las RDAs, por departamentos funcionales del gobierno central. Y estos departamentos, como denuncian Jeffery y Wincott, «mezclan las funciones generales del RU con las específicas de Inglaterra», ya que hasta el momento, «no ha emergido un sistema territorial coordinado para gobernar Inglaterra» (Jeffery y Wincott, 2006, p.4).

Tal y como se puede comprobar tanto en la tabla E-3 como en la E-4, la asimetría de la *devolution* británica se refleja tanto por el distinto grado de las capacidades de sus instituciones (Escocia, Irlanda del Norte y Gales, de mayor a menor), como por la cantidad y la importancia de las competencias transferidas a cada uno de los territorios.

TAB. E-3
Devolution asimétrica y desequilibrada en el RU

<i>Nación</i>	<i>% pob. RU</i>	<i>% PIB RU</i>	<i>Forma de Gobierno</i>
Escocia	8,6	8,1	Parlamento con poderes legislativos primarios en materias no reservadas a Westminster, autonomía fiscal limitada, sistema electoral de miembros adicionales
Irlanda N.	2,9	2,2	Asamblea con poderes legislativos primarios en materias no reservadas a Westminster, Gobierno proporcional para asegurar el equilibrio entre las Comunidades, relaciones internacionales con la República de Irlanda
Gales	4,9	3,9	Asamblea nacional con poderes legislativos secundarios dependiente de Westminster, sistema electoral de miembros adicionales
Inglaterra	83,6	85,7	Gobierno directo del Parlamento británico con una creciente administración regional de las políticas del Gobierno central, pero sin Gobierno regional electo salvo Londres
Gran Londres	12,2	19,1	Gran Autoridad de Londres con responsabilidad de coordinación de políticas de transporte, desarrollo económico, policía y bomberos; alcalde ejecutivo electo controlado por una Asamblea elegida separadamente

Fuente: (Jeffery y Wincott, 2006, p.5).

TAB. E-4
Materias reservadas, excluidas y transferidas en Escocia, Irlanda del Norte y Gales

Nación	Materias reservadas (E) y excluidas (IN)	Materias reservadas (IN)	Materias transferidas (E), (IN), (G)
Escocia	Corona; Relaciones Internacionales; Defensa y Seguridad Nacional; Política Monetaria y Fiscal; Inmigración y Nacionalidad; Elecciones; Derecho Mercantil, de la Competencia, del Trabajo y de los Consumidores; Correos; Energía; Transporte aéreo y ferroviario; Seguridad Social; Reglamentación profesional; Centros de Investigación; Seguridad nuclear; Transmisiones radiotelevisivas; Pesos y medidas; Aborto; Reproducción asistida y genética; Paridad; Actividades espaciales.		Sanidad; Instrucción y formación; Gobierno Local; Desarrollo económico, transportes y Administración Fondos Estructurales; Derecho y Asuntos Internos; Medio-Ambiente; Agricultura y Pesca; Deporte y Arte; Investigación y Estadística sobre regionalización.
Irlanda N.	Corona; Relaciones Internacionales; Defensa y Seguridad Nacional; Inmigración y Nacionalidad; Seguridad Social; Elecciones; Seguridad nacional; Institución <i>All-Irish</i> ; Derecho Comunitario; Títulos honoríficos; Impuestos británicos; Nombramiento y dimisión del poder judicial; Moneda; Banco de Ahorro Nacional.	Navegación y Aviación civil; Playas; Domicilio; Servicio Postal; Inmunidad Asamblea; Derecho Penal; Orden público, Policía, Armas y Defensa Civil; Derecho Mercantil, Procesal, de la Competencia, del Trabajo y de los Consumidores; Comercio exterior; Patentes y marcas; Telecomunicaciones; Reproducción asistida, trasplantes y genética; Protección datos; Medio-Ambiente; Seguridad nuclear; Centros de Investigación; Actividades espaciales.	Sanidad; Instrucción y formación; Asistencia Social; Planificación Urbanística; Desarrollo económico, transportes y Administración Fondos Estructurales; Medio-Ambiente; Agricultura y Pesca; Deporte y Arte.

<i>Nación</i>	<i>Materias reservadas (E) y excluidas (IN)</i>	<i>Materias reservadas (IN)</i>	<i>Materias transferidas (E), (IN), (G)</i>
Gales			Desarrollo económico; Agricultura y Pesca; Industria y formación; Instrucción; Gobierno Local; Sanidad y Servicios sociales; Medio-Ambiente; Planificación urbanística; Transportes y carreteras; Arte, Cultura y Lengua galesa; Bienes culturales; Deporte.

Fuente: (Keating, 2003, pp.210-214).

Dentro del comentado marco de la regionalización asimétrica británica cobran una elevada importancia las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno central y los periféricos a la hora de gestionar el proceso. A pesar de lo que pudiera parecer, la cooperación intergubernamental entre ambos niveles de gobierno está sólo «débilmente institucionalizada» (Dunleavy, Heffernan, Cowley y Hay, 2006, p.156). La naturaleza asimétrica de la regionalización británica fomenta el uso de las negociaciones bilaterales, en lugar de los mecanismos multilaterales, que aunque delimitados, son menos utilizados. Tanto los métodos formales como los informales se rigen por los principios de buena administración, cooperación, intercambio de información, confidencialidad y responsabilidad (Birkinshaw, 2003, p.91).

Muchos de los contactos entre el Gobierno de Londres y los gobiernos periféricos se desarrollan de manera informal, bien a través de funcionarios de las diferentes administraciones, bien a través de los conductos internos del Partido Laborista, que desde el inicio de la *devolution* en 1997, ha sido mayoritario en Londres y ha liderado todos los gobiernos galeses y hasta 2007 los escoceses.

Aparte de estos más efectivos y utilizados mecanismos informales, por su propia naturaleza incierta y mutable mucho más complejos de compilar y analizar, tras los referéndums de 1997, se decidió la continuidad de los secretarios de Estado para Escocia y Gales en el marco de la Scottish Office y de la Welsh Office, respectivamente, pero también se diseñaron una serie de instituciones y procedimientos formales para la canalizar las relaciones entre los distintos gobiernos ubicados en suelo británico: los concordatos, y el Comité Ministerial Conjunto (JMC).

4. Variables de contexto del Regionalismo británico

a) *El nivel local*

El nivel local en el RU, a pesar de la tendencia de los últimos años no es solamente un nivel de mera administración, sino que tiene la consideración de forma de gobierno. Y es que todavía es responsable de un gran número de políticas y servicios como: educación, servicios personales sociales, cuidado de comunidad, incendios, autopistas, vivienda, planificación urbana o algunos servicios medio-ambientales¹³³. Aunque las autoridades locales imponen una tasa local, sus servicios se sufragan gracias a la financiación que reciben del Gobierno central.

El sistema de gobierno local británico contaba aún con más atribuciones en el pasado que en la actualidad. Durante el último medio siglo, las autoridades locales han visto paulatina y progresivamente disminuidas sus capacidades. En los últimos cincuenta años sus poderes se han reducido primero como consecuencia de las exigencias de mayor centralización impuestas por el establecimiento del Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial; y más tarde por la centralización derivada de la llegada de los conservadores al poder en 1979, quienes consideraban ineficiente la acción de los gobiernos locales, motivo por el que incluso les recortaron el presupuesto a partir de 1984.

¹³³ En Irlanda del Norte, con motivo del conflicto político las autoridades locales son sólo responsables de un número muy limitado de funciones como los servicios de limpieza o recogida de basura.

b) *La coherencia y el equilibrio del establecimiento de la «devolution»*

En relación a la cuestión de la coherencia del establecimiento de la *devolution*, se han suscitado interrogantes acerca la falta de una normativa que claramente la sustente, la ambivalente opinión pública en torno al proceso, o al futuro de las relaciones intergubernamentales. Según Jeffery y Wincott, han existido pocos intentos de definir qué es y hacia dónde va el RU tras el proceso de *devolution*. No se ha buscado explicar cómo un más complejo conjunto de acuerdos de gobierno puede estar más capacitado para expresar mejor unos intereses territoriales más reducidos a la vez que es capaz de expresar los objetivos y las solidaridades generales del RU (Jeffery y Wincott, 2006, p.10).

Por su parte, la opinión pública refleja esta falta de claridad acerca de la manera de equilibrar los intereses territoriales particulares y los generales en el RU. Mientras que en Escocia, Gales e Irlanda del Norte es claro el apoyo del público al proceso y a las medidas que lo puedan ampliar y profundizar, el público general del RU tiene idénticos valores y preferencias en cuanto a las políticas, pero a su vez, se muestra preocupado por las divergencias en el resultado de las políticas en función del territorio del RU en el que se aplican.

Por último, resulta muy lógica la sospecha de que las amistosas relaciones intergubernamentales entre el Gobierno Central y los gobiernos regionalizados (ausencia de *distinctiveness*) se han debido tradicionalmente a una serie de factores contingentes durante los últimos años, y que difícilmente coincidirán en un futuro. Al igual que los laboristas han dejado recientemente de regir los destinos escoceses desde mayo de 2007, también es posible que algún día los laboristas dejen de liderar alguno de los gobiernos de Londres o Cardiff. En este sentido, existe «una fuerte corriente de opinión de que la confianza en la continuidad del proceso y en el uso de mecanismos informales de coordinación pueda no ser adecuada para conducir las futuras dinámicas de desacuerdo y conflicto sobre las estrategias de los partidos, las políticas y los recursos»¹³⁴, algo que todavía es prematuro de asegurar en el caso escocés.

Con respecto al equilibrio en el establecimiento de la *devolution*, las dudas se han suscitado en torno los posibles efectos adversos a la regionalización de la aplicación de políticas, sobre todo fiscales, en Inglaterra; así como en torno a los límites de su asimetría en el contexto de una estructura estatal compartida. Y es que, tal y como predecía Luis Moreno (2001), las asimetrías institucionales interactuando con identidades territoriales diferentes, tienden a favorecer la necesidad de emulación e institucionalización. Y eso ha sucedido en el RU. Ejemplo de ello son los continuos ajustes del complejo caso norirlandés, las demandas de una extensión de sus poderes por parte de la Asamblea Galesa al estilo del Parlamento escocés, o las reivindicaciones de este mismo Parlamento de mayores poderes fiscales a los pocos años de su constitución en 1999. Es por ello, que la indefinición legal de un sistema claro y definitivo marcado por su evidente asimetría y flexibilidad, levanta ciertas suspicacias acerca los límites del mismo dentro del contexto de la estructura estatal británica (Jeffery y Wincott, 2006, pp.11-12).

¹³⁴ Jeffery y Wincott, 2006, p.10: En relación a la corriente de opinion mencionada, los autores citan a académicos como Alan Trench, Robert Hazell o el mismo Charlie Jeffery.

c) *Consideraciones y cuestiones derivadas de la «devolution británica»*

El proceso de regionalización británico tiene algunas similitudes con respecto al federalismo y a los sistemas regionales de otros de los vecinos europeos, aunque con tres diferencias sustanciales:

En primer lugar el sistema dispone un complicado equilibrio mediante el cual se transfieren poderes a las autoridades periféricas pero sin afectar a la soberanía del Parlamento británico. Y no se trata de una cuestión menor, puesto que Westminster mantiene un poder constituyente que le permite tener la potestad en última instancia de abolir o suspender las instituciones regionalizadas¹³⁵. Tal y como sucede en los sistemas federales existe una triple división competencial: las regionalizadas a favor de los territorios periféricos, las reservadas a Londres, y las compartidas entre ambos. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los sistemas federales en la *devolution* británica los límites constitucionales se aplican sólo a las regiones pero no a Westminster, que mantiene el derecho a legislar incluso sobre materias regionalizadas (Keating, 2005a, p.20).

En segundo lugar, y como ya ha sido extensamente explicado, el proceso de la *devolution* ha dibujado una realidad altamente asimétrica. Tres territorios periféricos regionalizados con unas instituciones y unos poderes diferentes de una parte, y un vasto y mucho más poblado centro formado por Inglaterra que está regido por el mismo Parlamento británico y donde las tímidas propuestas de fomentar un gobierno regional no son comparables a la situación de los territorios periféricos.

Por último, la regionalización se enmarca en un preexistente sistema administrativo descentralizado, en el que son evidentes las reminiscencias del viejo sistema, tanto en las instituciones, como en la práctica de las políticas o en la burocracia (Keating, 2005a, p.20).

Se trata por lo tanto de un sistema específico *sui generis*, en el que a pesar de lo profundizado en materia de regionalización el centro del Estado representado por Londres, todavía mantiene el control sobre una significativa cantidad de materias de gran trascendencia. Las políticas redistributivas, incluidos los impuestos y las políticas de bienestar, dependen aún de la capital. Mientras, en el caso escocés que nos atañe, las políticas distributivas, incluido el gasto en servicios públicos, han sido regionalizadas, aunque el presupuesto general disponible continúe siendo establecido por Londres, que a la postre, optando por un presupuesto u otro, tendrá una influencia decisiva en el éxito o el fracaso de unas políticas en teoría regionalizadas.

Y no sólo es un sistema *sui generis*, sino que también se trata para algunos teóricos como Hopkins, de un «sistema inacabado, puesto que a pesar de los intentos del Gobierno central por presentar el sistema como un negocio hecho, se trata claramente de un proceso» (Hopkins, 2002, pp.181-182). Y es que resulta previsible que el sistema de la *devolution* británica progrese, se desarrolle y se perfeccione con el tiempo, alentado de una parte por las presiones periféricas por obtener más autonomía y de otra por la necesidad de encajar la hipotética regionalización inglesa dentro del rompecabezas.

Un rompecabezas que ha dejado todavía algunas piezas por encajar. Y es que cuestiones como: el sistema de asignaciones presupuestarias en el RU, la sobre representación de

¹³⁵ Tal y como ha sucedido en Irlanda del Norte en 1972, 2000 y 2002.

los territorios periféricos en el Parlamento de Westminster, o el problema del Mid-Lothian ¹³⁶, no han sido todavía resueltas.

Y es que la *devolution* supone no sólo la creación de nuevas instituciones en los territorios regionalizados sino también nuevos acuerdos y procedimientos en Londres. «La *devolution* tiene importantes implicaciones para el desarrollo de las políticas públicas a lo largo del RU y para la transmisión de nuevas y posiblemente divergentes ideas, políticas e identidades. Además, las instituciones formales y las políticas no pueden divorciarse de las percepciones públicas» (Fisher, Denver y Benyon, 2003, p.45).

En definitiva, todo el proceso de la regionalización ha mutado por completo el panorama de la realidad política británica. Los opositores al proceso han hablado de la «resbaladiza pendiente hacia el separatismo» ¹³⁷. Que la *devolution* se encamine a la independencia, o a una reforma que plasme la voluntad establecida de los británicos es imposible de predecir, puesto que «el papel de las instituciones en la generación de identidades, lealtades y valores no está claro» (Fisher, Denver y Benyon, 2003, p.46). Lo que sí parece obvio es que gracias a la *devolution*, el RU ya no es el Estado centralizado que era hasta 1997, y que no es posible asegurar que el proceso esté terminado, pero tampoco ni cuándo ni hasta dónde llegará.

III. LA REGIÓN BRITÁNICA DE ESCOCIA

1. Aproximación a la región

«Siempre ha sido difícil explicar Escocia a los extranjeros. Habiendo protestado que no es parte de Inglaterra, tenemos que explicar que es una nación pero sin su propio Estado, que pone sobre el terreno de juego a su propio equipo de fútbol internacional pero que no tiene asiento en la Organización de las Naciones Unidas o en la UE, y que tiene su propio parlamento, pero también envía parlamentarios al británico». Partiendo de esta compleja base, como reconoce el académico de Aberdeen Michael Keating (2005a, p.1), podemos asegurar que Escocia es, junto a Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, uno de las cuatro entidades territoriales en las que se divide el RU.

Con una ubicación periférica al noroeste del corazón de Europa, ocupa el tercio norte de la isla de Gran Bretaña. Sus 78.772 kilómetros cuadrados ¹³⁸ de superficie se extienden desde las islas Shetland y Orkney situadas al norte, hasta la frontera sur de 96 kilómetros que comparte con Inglaterra. Bañada su mayor porción de tierra firme por el Mar del Norte al este, por el Océano Atlántico al norte y al oeste, y por el Mar de Irlanda al suroeste, cuenta además con 790 islas. La isla de Irlanda se encuentra ubicada a 30 kilómetros al suroeste de Escocia, mientras que Noruega dista 400 kilómetros al noreste y las Islas Feroe e Islandia quedan más alejadas al norte.

¹³⁶ Se refiere al hecho de que los parlamentarios escoceses en Westminster tienen la posibilidad de votar sobre cuestiones meramente inglesas, sin que exista un derecho recíproco para los parlamentarios ingleses de votar en los asuntos que conciernen exclusivamente a Escocia.

¹³⁷ Se trata de la mejor traducción encontrada para el concepto inglés del *slippery slope to separatism*.

¹³⁸ De ellos, 1.577 kilómetros cuadrados están formados por lagos de agua dulce.

Más allá de sus 32 áreas municipales, comúnmente se divide Escocia en base a tres diferenciadas áreas geográficas. Las islas y las Tierras Altas al norte constituyen una zona muy montañosa, con multitud de lagos, pero escasamente poblada. El denominado cinturón central de Escocia, bastante llano y que concentra a la mayor parte de la población escocesa en las principales ciudades de Glasgow y Edimburgo, la capital. Por último, las Tierras Elevadas del Sur, formadas por una franja de doscientos kilómetros de colinas y montañas bajas, que limitan con el norte de Inglaterra.

El descenso de la población así como el envejecimiento de la misma son los problemas demográficos fundamentales escoceses. A mediados de 2005, la población escocesa apenas ascendía a 5.094.800 habitantes (Gobierno de Escocia, 2006b). Y como bien explicaba el entonces Primer Ministro escocés, Jack McConnell, ello suponía su «nivel más bajo desde la primera mitad del siglo XX», algo que unido a la previsión para 2009 de su descenso «por debajo de la simbólica cifra de los cinco millones», hace que «el único y el mayor desafío que afronta Escocia en el siglo XXI sea la caída demográfica» (Gobierno de Escocia, 2004b, p.1). Por ello, hoy en día cuenta con una densidad de población en torno a los 65 habitantes por kilómetro cuadrado, inferior tanto a la media comunitaria como muy alejada de los en torno a 242 habitantes por kilómetro cuadrado del global del RU.

A lo largo de la historia, las conexiones con otros países han sido vitales para los escoceses. Desde antiguo, los intercambios comerciales con otras naciones, sobre todo con Francia, Alemania, Suecia, los Países Bajos y los Bálticos, han tenido una gran importancia para Escocia. Y esa tradición se ha mantenido con el paso de los tiempos. En la actualidad, la economía escocesa, aunque muy ligada a las directrices comunitarias en la materia, se fundamenta en el peso de sus exportaciones. Escocia desarrolla una economía de mercado que le ha permitido alcanzar el tercer puesto en el *ranking* del Producto Interior Bruto en RU, sólo por detrás del Área metropolitana londinense y de la parte sureste de Inglaterra.


Actualmente el panorama escocés se asemeja al de las economías modernas, con menos de un 3% de los trabajadores empleados en la agricultura, un 27% en la industria y un 70% en el significativamente desarrollado durante los tres últimos lustros sector servicios (Unión Europea, 1999e). Además, la economía escocesa está muy orientada a la exportación y se fundamenta en un número de sectores bastante reducido. Ello no es un inconveniente para que las exportaciones escocesas por habitante sean superiores a las del mismo Japón. Específicamente, la mayor parte de las exportaciones escocesas se concentran en el *güisqui*¹³⁹, los servicios financieros, y los electrónicos. Los principales destinatarios de esas exportaciones escocesas vienen siendo los Estados Unidos, Alemania y Holanda, quienes junto a Francia y España acumulan el 45% del total de las mismas.

Escocia, sin llegar a las cotas de las súper-desarrolladas regiones del Área metropolitana de Londres y del Sur-Este en cuanto a tasas de bienestar y desarrollo socioeconómico, se sitúa como el tercer territorio británico en índices macroeconómicos con un producto interior bruto (PIB) que en 2002 alcanzaba los 74.000 millones de libras esterlinas, lo que suponía entonces un PIB por habitante de 14.651 libras esterlinas (Gobierno de Escocia, 2005a),

¹³⁹ En 1997 las ventas de *güisqui* escocés ascendieron a 2.340 millones de libras según: Unión Europea, 1999e, p.5.

que sin embargo no le sirve para alcanzar la media nacional, de la que se aleja en cinco puntos porcentuales, según observamos en la tabla E-5 ¹⁴⁰.

TAB. E-5
Índices de población, densidad de población, renta per cápita, empleo y desempleo de los territorios británicos

	Population (2001, in thousands)	Inhab./km ² (2001)	Per capita GDP. (2001, EU25=100)	Employment rate (2002, 15-64 yrs)	Unemployment rate (2002)
United Kingdom	58 837	241.3	115.7	71.7 %	5.1 %
South East	8 007	419	127.2	77.0 %	3.7 %
London	7 188	4 538.8	180.7	68.7 %	6.7 %
North West	6 732	475.2	104.0	69.4 %	5.3 %
Incl. Merseyside (Obj.1)	1 362	2 078.3	81.8	64.2 %	6.6 %
Eastern	5 395	282.2	11.3	76.1 %	3.7 %
West Midlands	5 267	405.0	104.5	71.2 %	5.6 %
Scotland	5 064	64.8	109.2	70.3 %	6.5 %
Incl. Highlands & Islands (Obj.1)	369	9.3	79.4	73.5 %	5.9 %
Yorkshire & the Humber	4 967	319.1	99.7	70.5 %	5.2 %
Incl. South Yorkshire (Obj. 1)	1 267	812.2	84.6	67.9 %	5.2 %
South West	4 934	205.8	103.0	76.2 %	3.7 %
Incl. Cornwall & Isles of Scilly (Obj.1)	502	141.1	65.3	71.3 %	4.2 %
East Midlands	4 175	267.2	106.0	73.5 %	4.5 %
Wales	2 903	139.8	91.1	66.3 %	5.6 %
Incl. West Wales & the Valleys (Obj.1)	1 853	141.2	76.4	64.0 %	5.9 %
North East	2 517	292.2	88.1	65.6 %	6.8 %
Northern Ireland (Obj.1)	1 689	119.3	90.4	64.8 %	5.8 %

Fuente: (Unión Europea, 2004f).

La tasa de desocupación en Escocia no se encuentra como en teoría debería corresponder al tercer territorio más con una renta *per cápita* más elevada entre las más bajas, sino que por el contrario en 2002 era con un 6,5% de las más elevadas del RU, una cifra sólo mejor que la de la parte Norte-Este de Gales, Merseyside y el mismo Londres. Una tasa de desempleo escocesa que en todo caso es más elevada que la de la media británica en casi un punto y medio. A pesar de ello, el indicador socio-económico de la tasa de desempleo ha mejorado ostensiblemente en Escocia desde la última década del siglo pasado. Frenada en el 10% durante toda la primera mitad de la década de los noventa, alcanzó su mínimo histórico en 2003 al reducirse a la mitad (5%) en diez años ¹⁴¹.

Tal y como les ha sucedido a otras muchas regiones europeas y al resto de las que componen nuestros casos de estudio, la realidad y el desarrollo actual escocés no podría entenderse sin atender a los efectos derivados de los programas subvencionados con fondos estruc-

¹⁴⁰ Según se puede advertir en la tabla E-5, y en función de los últimos (2001) datos ofrecidos por la Unión Europea (2004f), Escocia tenía entonces un indicador del Producto Interior Bruto por habitante del 109,2% con respecto a la media del 100% de la Europa a 25, mientras que la tasa italiana se situaba en el 115,7%. Escocia se situaba como la tercera de los territorios británicos tras Londres (180,7%) y el Sur-Este (127,2%).

¹⁴¹ La reducción de la tasa de desocupación es significativa desde que en el año 1994 se encontraba en el 10%, hasta que en 2003 alcanzó el mínimo histórico del 5%, índice que no pudo mantenerse en 2004 y 2005 (últimos años de los que se disponen datos), cuando ascendió al 6%.

turales europeos. Escocia lleva interesándose por esta fórmula de financiación desde la creación en 1975 del Fondo Europeo Regional de Desarrollo, que en 1988 tras la reformulación de la política de cohesión europea pasaría a integrarse en los denominados Fondos Estructurales. Específicamente, el apoyo financiero europeo (durante años a través de los recursos del objetivo 1, además de los programas Interreg III-B y III-C, de los fondos estructurales) viene sirviendo para paliar la evidente despoblación y el bajo nivel de vida en la zona geográfica de las Islas del Norte y las Tierras Altas, así como el declive industrial de todo el cinturón central escocés (Macdonalds y Thomas, 1997, p.21).

A pesar de todo, como señala Keating, «los fondos estructurales no determinan la cantidad de dinero que llega a Escocia» (Keating, 2005a, p.155), ya que estos recursos comunitarios son fiscalizados por el gobierno central británico que determina posteriormente el gasto público en cada territorio, pero ciertamente influyen decisivamente en la forma en la que se realiza el gasto público ¹⁴².

Otra de las fuentes esenciales de recursos para la región es el turismo, uno de los sectores económicos escoceses más importantes. Aporta anualmente unos ingresos de unos 4.400 millones de libras esterlinas, cifra que supone en torno al tres por ciento de los ingresos anuales. La historia, las montañas y los parajes naturales escoceses atraen cada año a unos veinte millones de visitantes.

2. Identidad nacional, sentimiento y nacionalismo: rasgos distintivos

Tras la inclusión de Escocia dentro del Imperio británico a inicios del siglo XVIII, el sentimiento escocés de identidad nacional volvió a conformarse políticamente a mediados del XIX. La expansión del intervencionismo estatal, junto a las demandas de un trato diferenciado por parte del campesinado de las Tierras Altas o más tarde del movimiento laborista industrial, reavivaron el debate sobre la cuestión de la administración escocesa.

Pero el retorno y el crecimiento del nacionalismo que hoy en día impera en Escocia, se debe al crecimiento político del Partido Nacional Escocés (SNP) de los años sesenta, así como al renacimiento del sentimiento de autonomía en las filas del laborismo. Con el inicio del siglo XXI, y particularmente tras los resultados de las últimas elecciones escocesas de 2007, parece evidente que los antiguos valores comunes compartidos entre los distintos territorios del RU se están debilitando. Y es que, el final de los imperios coloniales eliminó parte de la identidad común y mostró la fragilidad de la identidad británica. Además el factor religioso del protestantismo común pierde fuerza, y la crisis del Estado del bienestar ha revelado sustanciales diferencias en cuanto a las sensibilidades sociales inglesa y escocesa.

Pero el tema de la identificación nacional escocesa no se trata sólo de una cuestión más o menos recurrente para la literatura académica correspondiente, sino que desde 1986 la ya mencionada *Moreno question* ofrecía el dato de que el 69% de los escoceses decían sentirse escoceses y no británicos o más escoceses que británicos (Moreno, 1986). En 2002 eran ya tres de cada cuatro escoceses los que se incluían dentro de esta categoría (Bond y Rosie, 2002).

¹⁴² Para profundizar acerca de los fondos estructurales en Escocia, véase: Keating, 2005a, pp.151-156; y Wright, 2005, pp.37-50.

TAB. E-6
**La Moreno question acerca de la identidad nacional aplicada al voto
 en Escocia en 1997**

	<i>Sólo escoceses</i>	<i>Más escoceses que británicos</i>	<i>Tan escoceses como británicos</i>	<i>Más británicos que escoceses</i>	<i>Sólo británicos</i>
<i>Abstencionistas</i>	18	17	17	14	17
<i>Conservadores</i>	5	8	19	19	21
<i>Laboristas</i>	48	44	41	35	38
<i>Liberales</i>	7	13	11	16	14
<i>SNP</i>	22	18	10	8	7
<i>Otros</i>	-	1	2	8	3

Fuente: Scottish Election Survey, en: Brown, MaCrone, Paterson y Surridge, 1999.

Tal y como se desprende de la tabla E-6, la identificación nacional está ligada al comportamiento electoral. Junto al caso lógico del SNP, los votantes laboristas se muestran muy identificados con el sentimiento escocés, mientras que los liberales, a pesar de su fuerte tradición autonomista, no son demasiado proclives a la identificación escocesa. Además, en Escocia la identificación nacional no ha sustituido a la identificación de clase, sino que ambas dos se refuerzan mutuamente ya que la clase trabajadora es más proclive a autocalificarse como escocesa ¹⁴³.

Una cuestión trascendente ligada a la identidad y al nacionalismo escocés, ha sido la europea. Mientras que durante los sesenta y los setenta la opinión pública escocesa fue muy hostil con respecto a Europa, por entender que su perifricidad tendría nefastas consecuencias para sus principales sectores económicos y que Bruselas no sería más favorable a sus aspiraciones políticas de lo que lo era Londres; a partir de finales de los ochenta la actitud cambió y cuestiones como la pertenencia a la UE y el autogobierno territorial pasaron a ser consideradas como compatibles (Keating, 2001a, pp.217-218). Actualmente, como explica Haesly (2005, p.255), «los escoceses comparten la creencia de que la identidad escocesa puede ser compatible con la europea», ya que ningún tipo de identificación escocesa inherentemente bloquea la formación de la identidad europea.

La doctrina nacionalista escocesa ha fundamentado más el sentimiento escocés por el lugar de nacimiento que por la cuestión étnica, lo que forja una identidad abierta e inclusiva, favorecida por la clase política y compartida por la población de Escocia (Bond y Rosie, 2006, p.9). Además, la base territorial del nacionalismo se ha fortalecido por el hecho de que «Escocia es una de las pocas naciones cuyas fronteras geográficas no están sujetas a serias disputas» (Keating, 2001a, p.220). En el pasado el sentimiento pro-escocés apareció alineado junto al protestantismo calvinista, con un sentimiento anti-irlandés, e incluso durante los ochenta y los noventa fue identificado con la retórica anti-inglesa. Si bien es cierto que un

¹⁴³ *Scottish Election Survey*, en Brown, MaCrone, Paterson y Surridge, 1999.

difuso sentimiento anti-inglés existe en Escocia, sin embargo está dirigido contra las estructuras del Estado británico y no en contra de la ciudadanía inglesa.

Una de las grandes carencias que han acompañado siempre al nacionalismo escocés ha sido la debilidad de su dimensión cultural: «Comparado con el galés, el irlandés, el catalán, el bretón o el de Québec, está mucho menos preparado para rememorar los fantasmas ancestrales de la nación, sus símbolos y motivos, en las demandas independentistas. Existe, por supuesto, menos a lo que agarrarse, por la carencia de indicadores lingüísticos, religiosos o culturales dentro de las fuerzas nacionalistas para conjurarse en torno a una alternativa comunidad imaginaria» (McCrone, 1992). Y eso no quiere decir que Escocia no tenga una cultura que exportar, que la tiene, sino que ésta no es nada homogénea sino muy heterogénea y difiere enormemente de las Tierras Altas a las Bajas, de Inverness a Glasgow o Edimburgo¹⁴⁴. En definitiva, como apunta Keating «no existe una única homogénea cultura nacional escocesa», sino «una dimensión cultural respecto a la vida nacional y una dimensión nacional respecto a las cuestiones culturales, que no existía en el pasado» (Keating, 2001a, p.229).

También tiene la culpa de esta carencia el hecho de que el mismo nacionalismo escocés ha prestado tradicionalmente poca atención a la cultura o al rito y se ha preocupado mucho más por los argumentos económicos y democráticos, dejando la cultura apartada al ámbito de lo privado¹⁴⁵. En lugar de las románticas demandas culturales, el nacionalismo escocés se ha decantado siempre por cuestiones más prácticas como las instituciones, la responsabilidad y la política.

Y dentro de la cultura una de las carencias fundamentales de la identidad nacional y del movimiento nacionalista escocés ha sido la débil base lingüística. El gaélico quedó recluido en las Tierras Altas del Oeste y a pesar de su apoyo el nacionalismo escocés hizo poco por reflotarlo como lengua de trabajo; mientras que el escocés siempre sufrió el complejo de ser identificado culturalmente con las Tierras Bajas y tampoco nadie se preocupó por su fortalecimiento y difusión.

En resumen, se llame sentimiento o identidad nacional escocesa, se trata como se reconoce desde Londres «de algo diferente, de algo especial, una identidad nacional y una entidad nacional que no siempre se manifestaron políticamente como a partir de 1970, pero que siempre estuvieron preparadas para cuándo llegase el momento de hacerlo» (MacCormick, ESC-11).

3. El recorrido político-electoral en Escocia

La historia político electoral escocesa es inevitablemente corta pero intensa. En apenas una década se han celebrado un referéndum para la constitución del Parlamento Escocés (1997), tres procesos electorales para la conformación del mencionado Parlamento (1999, 2003 y 2007) que han dado lugar a tres sucesivas legislaturas escocesas (1999-2003, 2003-2007, y la última iniciada tras las elecciones de mayo de 2007).

¹⁴⁴ Para profundizar en esta cuestión véase: Haesley, 2005, pp.254-255; y Keating, 2001a, p.229.

¹⁴⁵ Esta realidad solo varió a partir de inicios de los ochenta cuándo cuando el renacimiento de la cultura nativa coincidió con la redifusión del movimiento nacionalista, y ambas tendencias se retroalimentaron mutuamente.

Esencial para el desarrollo de la vida político electoral escocesa fue el resultado del referéndum celebrado en este territorio el 11 de septiembre de 1997, que con una participación del sesenta por ciento del electorado, arrojó una clara mayoría del 74,3% de los votantes a favor de la creación del Parlamento Escocés, y de dotarle a éste de poderes para poder variar hasta en un tres por ciento los impuestos (63,3% de los votantes).

Una vez el electorado escocés había aprobado la nueva institución regional, el Parlamento británico, aprobó a su vez en 1998 la Ley de Escocia, un estatuto para Escocia que contemplaba la conformación de un Parlamento Escocés con capacidad para dictar leyes con vigencia en Escocia acerca de una serie de materias delegadas.

Cada una de las tres elecciones celebradas en Escocia para la configuración de su parlamento, se ha efectuado mediante un método mixto que pretendía democratizar en la medida de lo posible la presencia de las fuerzas minoritarias así como favorecer a aquellas que tendían a dispersar su bolsa de sufragios. Por ello cada elector viene disponiendo de dos votos. El primero sirve para elegir a entre los candidatos que se presentan en su circunscripción, por medio del tradicional método mayoritario *first past the post* y en un total de 73 circunscripciones. Con el segundo se elige a un candidato o a un partido que se presenta dentro de una zona electoral bautizada como región electoral del Parlamento escocés. Existen ocho de estas regiones, cada una de las cuales reparte, de manera adicional y bajo el denominado sistema de miembros adicionales, siete escaños, hasta completar los 56 que sumados a los 73 del primer voto dan los actuales 129 miembros del Parlamento Escocés (Gobierno de Escocia, 2006, p.6).

TAB. E-7

Resultados de las elecciones de 1999, 2003 y 2007 al Parlamento escocés en número de diputados obtenidos por circunscripción, en base regional y la suma de ambos

	1999	2003	2007
<i>Laboristas</i>	53+3=56	46+4=50	37+9=46
<i>Partido Nacional Escocés</i>	7+28=35	9+18=27	21+26=47
<i>Conservadores</i>	0+18=18	3+15=18	4+13=17
<i>Liberales Demócratas</i>	12+5=17	13+4=17	11+5=16
<i>Verdes</i>	0+1=1	0+7=7	0+2=2
<i>Partido Socialista Escocés</i>	0+1=1	0+6=6	0+0=0
<i>Otros</i>	0+1=1	2+2=4	0+1=1

Fuente: Gobierno de Escocia, 2007.

Las primeras elecciones al Parlamento escocés se celebraron el 6 de mayo de 1999, tras una campaña electoral ensombrecida por la Guerra de Kosovo y en las que sólo participó el 58% del electorado. Aquellos comicios vieron la victoria parcial de los laboristas (56 escaños), que sin embargo fue insuficiente para gobernar en solitario y les obligó a pactar con los liberales-demócratas (17 diputados) para formar la coalición de gobierno.

De esta manera el laborista Donald Dewar se convertía en el Primer Ministro escocés, cargo que desempeñó poco tiempo por su prematuro fallecimiento sólo un año más tarde, el 11 de octubre de 2000, a causa de problemas cardíacos. Inmediatamente fue sustituido por el también laborista Henry McLeish, quien apenas un año más tarde, el 8 de noviembre de 2001, se vería obligado a dimitir tras verse envuelto en un escándalo de corrupción. Apenas dos semanas más tarde, su compañero de partido, Jack McConnell se convertía en el tercer Primer Ministro escocés de la historia, pero también en el tercero que dirigía los designios escoceses en el breve periodo de 14 meses. A pesar de lo convulso del momento político, McConnell no tuvo problemas para agotar la legislatura y presentarse a la reelección en los comicios celebrados el 1 de mayo de 2003. A pesar de la situación política vivida durante esta primera legislatura, ello no quiere decir que durante la misma no se obtuviesen ciertos logros. En efecto, el Parlamento escocés promulgó hasta 62 leyes escocesas, demostrando lo necesitada que estaba Escocia de su propia legislación.

Las segundas elecciones al Parlamento Escocés volvieron a ver la victoria parcial de los laboristas (50 escaños), también insuficiente para gobernar en solitario y que les obligó a pactar otra vez con los liberales-demócratas (17 escaños) para formar la coalición de gobierno, como se puede advertir en la tabla E-7.

La coalición laborista liberal permitía repetir mandato, esta vez siendo directamente elegido y desde el inicio de la legislatura al Primer Ministro, Jack McConnell, quien al contrario de lo que sucedió con sus dos antecesores pudo culminar su legislatura, según lo previsto, en 2007. En un trabajo iniciado en 2001 pero matizado en la segunda legislatura, optó por el perfil del gestor resultadista muy atento a la reforma política, pero también a los valores y a la tradición (Hassan y Warhurst, 2002, p.13). Mientras que durante la primera legislatura tuvo que ganarse al electorado con medidas de alto perfil que implicaron altos niveles de gasto en educación y sanidad, lo que le supuso ciertas disputas con su jefe en Londres Tony Blair, tras su reelección, fue mucho más de la mano de Londres con respecto a los servicios públicos de alto coste en materia de salud y bienestar, y se fijó en otros aspectos como fomentar una inmigración que solucionase el alarmante problema del descenso de población en Escocia, o la introducción del sistema electoral proporcional único y transferible, para las elecciones locales de 2007, en parte como concesión a sus compañeros de gobierno liberales (Dunleavy, Heffernan, Cowley y Hay, 2006, pp.144-145).

Sin embargo, el desgaste provocado por los largos periodos de gobierno del Partido Laborista tanto en Londres como en Edimburgo, así como el auge del Partido Nacional Escocés (SNP), provocaron un auténtico vuelco electoral en las terceras elecciones al Parlamento Escocés, celebradas el 3 de mayo de 2007. El SNP venció ajustadamente esos comicios al Partido Laborista (47 a 46 diputados respectivamente), y envió a McConnell a la oposición, para conformar un gobierno en minoría, presidido por el líder nacionalista, Alex Salmond.

El reciente y nuevo marco político escocés supone un giro copernicano dentro de la tradición política escocesa ya que es la primera ocasión en la que los nacionalistas han accedido al Gobierno, y también la primera en la que se ha conformado un Gobierno en minoría. A falta de comprobar la evolución de su acción de gobierno, el impacto (en el caso de cumplir sus promesas electorales), tanto en el marco del proceso de *devolution* como respecto a su acción exterior y preferentemente europea, promete ser tan elevado como conflictivo. Asimismo, resultará un desafío comprobar como la inclusión de nuevas variables como la *distinctiveness* respecto al Gobierno laborista de Londres, la ausencia de *path-dependance*,

o el matiz nacionalista; modifican o sustituyen los tradicionales métodos (preferentemente informales) de activación europea escocesa.

4. El actual marco político legal escocés

a) *La devolution aplicada a Escocia*

El tema de la aplicación de la *devolution* a Escocia no es una cuestión nueva que sólo se haya abordado durante la última década sino que forma parte de la política regional desde hace más de un siglo (Lynch, 2001, p.6). Sin embargo, durante todo este tiempo sólo ha habido dos intentos serios de establecer el Parlamento escocés. El fracasado de los años setenta, y el refrendado por la consulta del 11 de septiembre de 1997, que permitió el nacimiento del nuevo Parlamento el 1 de julio de 1999.

Cuatro fueron los mecanismos esenciales para la configuración del Parlamento escocés. La creación de grupos de presión, unas veces organizados por miembros de varios partidos y otras veces meras facciones de los mismos ¹⁴⁶, el establecimiento de convenciones constitucionales, el uso de peticiones y referéndum ¹⁴⁷, y la creación de un partido político *ad hoc* para trabajar a favor del cambio constitucional ¹⁴⁸.

Y es que sólo a partir de los años 70, el tema de la *devolution* se convirtió en una cuestión central de la política escocesa. Culpa de ello tuvieron el descubrimiento de yacimientos petrolíferos en el Mar del Norte en 1971, un informe del Gobierno Laborista que en 1973 proponía una limitada transferencia de poderes legislativos a Gales y Escocia, y el afianzamiento electoral del SNP a partir de 1974. Sin embargo, el fracaso del referéndum celebrado en 1979 en el que sólo el 32,8% del electorado apoyó el programa de reformas, dejó aparcada la regionalización escocesa. La cuestión, que había sido olvidada por los gobiernos conservadores de Thatcher y Major, fue retomada diez años más tarde en la mencionada Convención Constitucional Escocesa, cuyo documento final diseñaba un Parlamento escocés con unos apoyos, estructuración y poderes similares a los que finalmente se le atribuirían en 1999.

Decisivos para la conformación del Parlamento fueron en 1997 la llegada del laborista Tony Blair al Gobierno Central británico tras dos décadas de conservadurismo, y el resultado del, esta vez exitoso, nuevo referéndum celebrado ese año, en el que casi tres cuartas partes de los votantes apoyaron la creación del parlamento y más de tres quintas conferirle limitados poderes fiscales.

Un año más tarde, la Ley o Estatuto de Escocia daría cobertura legal a la decisión del pueblo escocés, y fue especialmente innovativa por dos motivos. De una parte, porque restauraba «la identidad unitaria del reino escocés», y de otra porque traducía «en una ley es-

¹⁴⁶ Ejemplo de la primera opción fue la Campaña por la Asamblea Escocesa compuesta por activistas laboristas, del SNP y liberales, mientras que ejemplo de lo segundo fueron la *Scottish Labour Action* o la *Labour SHRA*.

¹⁴⁷ Como el Pacto Nacional Escocés (Scottish National Covenant), que apoyado por la Asamblea Nacional de Escocia en 1949 fue firmado por 1,7 millones de escoceses.

¹⁴⁸ Nos referimos a la creación en 1934 del SNP, como fusión de distintas tendencias proclives a la autonomía escocesa tal y como se refleja en: Lynch, 2001, p.9.

crita la riqueza de la convención, de la tradición y de la praxis constitucional consolidadas durante siglos en el RU» (Carevale, 2002, p.97). Asimismo fue ampliamente comprensiva, especialmente en relación a los poderes del Parlamento Escocés, proclamando la competencia general sobre todos aquellos asuntos que no forman parte de las materias reservadas, que enumera. Incluyó además detalles sobre el sistema electoral, la soberanía de Westminster, la competencia legislativa parlamentaria y los poderes fiscales del Parlamento. Sin embargo, el Estatuto no trata todos los aspectos del establecimiento de la *devolution*, ya que deja muchas cuestiones a la decisión del mismo Parlamento; y especialmente evita la cuestión de las relaciones intergubernamentales entre Londres y Edimburgo que, dirimidas por medio de concordatos y comités ministeriales quedarían reflejadas en el Libro Blanco del Parlamento escocés al final de ese mismo año (Lynch, 2001, p.15).

b) *El Parlamento escocés*

Desde su constitución el Parlamento escocés tiene el cometido de mejorar la representación política en Escocia gracias a sus 129 miembros directamente elegibles por los votantes escoceses. Se trata de un Parlamento unicameral elegido ordinariamente, en principio y en defecto de una anticipada finalización de las legislaturas, cada cuatro años el primer jueves del mes de mayo.

Los parlamentarios eligen a su vez a uno de ellos para actuar como Presidente del Parlamento. Otros dos son elegidos como vicepresidentes. Las funciones principales del Presidente y de los vicepresidentes consisten en presidir las reuniones, convocar y presidir las reuniones de la Comisión de Gobierno, decidir sobre cuestiones relativas a las normas de los actos parlamentarios, y representar al Parlamento en debates con otros órganos parlamentarios o gubernamentales (Parlamento de Escocia, 2006, p.4).

El resto de Parlamentarios representan a los ciudadanos de sus circunscripciones en aquellos asuntos en los que tiene competencias el Parlamento escocés. Además pueden participar en los distintos debates parlamentarios y la mayoría de ellos participa en alguno de los comités parlamentarios ¹⁴⁹.

Por lo que respecta al procedimiento legislativo, el Estatuto de Escocia afirma que Parlamento escocés tiene la potestad de aprobar «Leyes del Parlamento de Escocia», en todas y cada una de las materias, que bajo el modelo de delegación de poderes residuales, no hayan sido expresamente reservadas al Parlamento de Westminster ¹⁵⁰, las cuales se encuentran enu-

¹⁴⁹ En el Parlamento escocés los comités, que se componen cada uno de entre cinco y quince parlamentarios seleccionados según la representación obtenida por los distintos partidos políticos en la cámara, contribuyen a la elaboración de nuevas leyes, estudian e informan sobre el trabajo del Ejecutivo escocés y garantizan la participación pública en el proceso. Existen ocho comités obligatorios: Control, Igualdad de oportunidades, Relaciones con Europa y con el extranjero, Finanzas, Peticiones públicas, Procedimientos, Normas y Legislación subordinada. Otros ocho comités temáticos fueron creados al inicio de la segunda legislatura en 2003: Comunidades, Educación, Empresas y Cultura, Medio ambiente y desarrollo rural, Sanidad, Justicia 1, Justicia 2, Gobierno local y Transporte.

¹⁵⁰ Para seguir la explicación de los poderes del Parlamento Escocés es convenientemente tener en cuenta la *tabla E-4. Materias reservadas, excluidas y transferidas en los territorios de Escocia, Irlanda del Norte y Gales*.

meradas en el apartado 5 de la Ley de Escocia de 1998. Por lo tanto, la legislación primaria escocesa acapara todas aquellas materias no incluidas en el antes citado apartado 5, que aunque sólo están específicamente citadas en el Libro Blanco del Parlamento escocés, son: sanidad; instrucción y formación; Gobierno local; desarrollo económico, transportes y administración fondos estructurales; derecho y asuntos internos; medio-ambiente; agricultura y pesca; deporte y arte; investigación y estadística sobre regionalización ¹⁵¹.

Es importante reseñar que a pesar de lo que pudiera parecer la división entre materias reservadas y materias transferidas no es perfecta por dos motivos. De una parte, algunas relevantes funciones dentro de las políticas agrícola, pesquera y de medio ambiente, están también compartidas con la UE, creándose así una complejidad añadida. De otra parte, algunas áreas (transporte, legislación civil y penal, o sistemas de salud, entre otros) están efectivamente compartidas entre Escocia y Westminster.

Sin embargo, ni la *devolution*, ni la referida división de materias y competencias han menoscabado la soberanía de Westminster para legislar en cada uno de los temas escoceses que considere necesarios, ya que a Londres corresponden poderes implícitos que le permiten expandir la esfera de su competencia para la realización de objetivos prefijados en incluso en el marco de las materias delegadas. Es decir, que en todo caso Westminster tiene siempre la última palabra para legislar sobre Escocia, pudiendo incluso recobrar las materias transferidas, aunque en la práctica reciente sólo intervenga en cuestiones escocesas en los casos en los que existe expreso consenso con el Parlamento escocés (Carevale, 2002, p.99).

Como veremos separadamente en uno de los apartados posteriores, el poder más destacado de los conferidos al Parlamento de Edimburgo y que fue objeto de una votación diferenciada en el Referéndum de 1997, ha sido, aunque de manera limitada, el fiscal, que le permite rebajar o incrementar los impuestos hasta en un tres por ciento.

c) *El Gobierno escocés*

El Ejecutivo escocés es el Gobierno delegado en Escocia. Fue creado en 1999 al mismo tiempo que el Parlamento escocés, que controla el trabajo del mencionado Ejecutivo en una relación semejante a la del Gobierno británico y el Parlamento de Westminster. El establecimiento del Ejecutivo no fue una operación demasiado complicada ya que sólo supuso la transferencia de funciones desde la existente *Scottish Office* al nuevo Gobierno transferido. Actualmente es responsable de la mayor parte de las cuestiones que afectan al día a día de la ciudadanía escocesa, incluyendo las áreas transferidas de la salud, la educación, la justicia, la agricultura y el transporte; manejando un presupuesto anual de 27.000 millones de libras durante el bienio 2005-2006, y de 30.000 millones de libras en el siguiente bienio (Gobierno de Escocia, 2007).

Escocia tiene un sistema de gobierno de gabinete, liderado por el Primer Ministro, elegido por el Parlamento y asistido por el Vice-primer Ministro ¹⁵². Les acompañan diez u once Ministros, asistidos cada uno por su respectivo Vice-ministro. Aunque los mencionados minis-

¹⁵¹ Es necesario matizar dentro de estas materias devueltas, algunas como la educación lo están por completo mientras que otras como el desarrollo económico solo lo están en parte.

¹⁵² Se trata de un cargo que no está previsto en la Ley de Escocia de 1998, pero que fue innovado desde el nacimiento del primer Gobierno escocés con objeto de otorgar un cargo de especial relevancia política al líder del otro partido de la coalición de gobierno, el liberal Jim Wallace.

tros deben ser aprobados por el Parlamento escocés, quien realmente los elige es el Primer Ministro, que tiene potestad tanto para nombrarlos como para cesarlos (Keating, 2005, p.96).

Una de las consecuencias del sistema electoral mixto utilizado para las elecciones escocesas, es la práctica imposibilidad de que una sola fuerza pueda alcanzar la mayoría suficiente para gobernar en solitario, lo que favorece la formación de coaliciones de gobierno, que permiten al partido socio elegir alguno de los ministros así como al Vice-Primer Ministro, y vetar asimismo sus hipotéticos ceses. Además, el Gobierno de coalición obliga al Ejecutivo a pactar un programa de gobierno entre sus socios al inicio de cada legislatura.

TAB. E-8
El Ejecutivo escocés, sus departamentos y las agencias ejecutivas en 2004

<i>Ejecutivo</i>	<i>Departamentos</i>	<i>Agencias Ejecutivas</i>
Primer Ministro Vice-Primer Ministro M. Economía y Aprendizaje M. Justicia M. Sanidad y Cuidados Comunitarios M. Educación y Juventud M. Hacienda y Servicios Públicos M. Ambiente y Desarrollo Rural M. Comunidades M. Asuntos Parlamentarios M. Cultura, Turismo y Deporte M. Transporte Fiscal General Procurador General	Secretaría Permanente Servicios Corporativos D. Economía, Transporte y Aprendizaje D. Justicia D. Sanidad D. Educación D. Hacienda y Servicios Centrales D. Ambiente y Asuntos Rurales D. Desarrollo	Contabilidad y Bancarrota Comunidades Agencia Pública de Pensiones Escocia histórica Agencia Ciencias de la Agricultura Inspección de Educación Agencia de Protección Pesquera Servicio Investigación pesquera Archivos Nacionales Registros Servicios Legales Servicio de Prisiones Agencia de Premios

Fuente: Gobierno de Escocia, 2007.

Dentro del Ejecutivo escocés, el desarrollo y el verdadero conocimiento técnico de las políticas se debe a los departamentos, cuyas áreas de actuación, al contrario de lo que sucede en el caso del Ejecutivo de Londres, no coinciden siempre, como se puede comprobar en la tabla E-8, con las responsabilidades ministeriales. Esta falta de coherencia a escala ministerial y departamental es una herencia del periodo de la *Scottish Office*, y se mantiene como una fórmula para superar el estancamiento y el departamentalismo (Keating, 2005, p.98).

Además de los antes mencionados departamentos del Ejecutivo escocés, como se puede advertir en la tabla E-8, existen las Agencias Ejecutivas a cargo de funcionarios escoceses, pero auto-gestionadas y dirigidas a la tramitación de los servicios provistos por el Ejecutivo (Keating, 2005, p.100). Pero incluso por debajo de estas Agencias, encontramos toda una serie de Cuerpos Públicos no Departamentales, ya sean de carácter consultivo o destinados a ta-

reas de directo control político, que no están dirigidos por funcionarios públicos y entre los que se pueden mencionar; Scottish Enterprise, Highland y Islands Enterprise, los consejos de financiación de las universidades o los colegios profesionales.

El Gobierno y la Administración escoceses conviven con la *Scottish Office* y la figura del Secretario de Estado para Escocia. Los cometidos de la oficina han sido tradicionalmente de triple índole: gestionar las cuestiones administrativas que históricamente se han venido organizando de manera diferenciada en Escocia, desarrollar una política más autónoma en Escocia, y hacer *lobby* a favor de los intereses escoceses en Londres. Por su parte, el Secretario para Escocia es un cargo relativamente híbrido a medio camino entre Londres y Edimburgo, y como muy bien plantea Sloat (2002a, p.72) no queda demasiado claro si es el hombre de Escocia en el Gabinete, o el hombre del Gabinete en Escocia. «El secretario de Estado es claramente la voz de Escocia en el Gabinete británico, que no es lo mismo que la voz del Gobierno escocés. Está constreñido por el principio de responsabilidad colectiva del Gabinete, lo que supone que mientras que el Presidente McConnell puede decir no a Londres y no pasa nada, el secretario sería cesado en ese supuesto», aclara Scott (ESC-16).

5. Las relaciones con el territorio: el modelo de Gobierno Local

Desde la constitución del nuevo Parlamento en 1999, en Escocia rigen cuatro diferentes niveles de gobierno: el Europeo, el del Parlamento de Westminster, el del Parlamento de Edimburgo y el de las autoridades locales. Sin embargo, la estructura del gobierno local en Escocia no ha sido un tema pacífico durante las últimas décadas y se ha visto sujeto a diferentes reformas y reorganizaciones.

Tras la toma de conciencia de la necesidad de la reforma del sistema, la última ordenación del sistema de gobierno local escocés vio la luz en 1996. Se dividió el territorio en tan sólo 32 términos municipales (también denominados consejos). Las nuevas divisiones administrativas conformaban un único nivel de gobierno local encargado de la provisión de la suma de los servicios (educación, trabajo social, carreteras locales, vivienda, planificación y entretenimiento) que antes satisfacían los consejos regionales y los distritos. El más poblado era el de la ciudad de Glasgow con 629.000 habitantes y el menos poblado el de Clackmannan, con 48.000.

En relación con el Gobierno escocés, los entes locales deben tener en cuenta que las atribuciones del ministro para las Comunidades, quien tiene responsabilidades para la mayor parte de las funciones de las autoridades locales, aunque existan también otros aspectos del gobierno local que están controlados por otros ministros como el de Educación, Empresas, Salud y Cuidado Comunitario, Asuntos Rurales, Transporte y Medio Ambiente. Además, el Parlamento escocés ha establecido un Comité para el Gobierno Local, aunque también otros comités puedan interactuar con las autoridades locales que desarrollan sus funciones en los campos de la educación, cultura y deporte, salud, asuntos rurales o vivienda, entre otros ¹⁵³. En definitiva, la relación entre el Gobierno escocés y las autoridades locales es de naturaleza super-

¹⁵³ Es necesario reflejar que en el RU los consejos municipales sólo pueden actuar en aquellas materias sobre las que tienen las competencias explícitamente transferidas, algo que no se corresponde por lo general con la posición de las autoridades locales a lo largo de Europa, que gozan de competencias generales siempre que la ley no especifique explícitamente otra cosa. Véase a este respecto: Asthon y Finch, 2000, pp. 270-271.

visora. «Las autoridades locales son independientes y la gestión diaria deben desarrollarla como consideren más apropiado» (Gobierno de Escocia, 2007b), sostiene el Ejecutivo, mientras que los académicos discrepan y creen que el Gobierno escocés controla a las autoridades locales dando recomendaciones sobre las políticas y efectuando controles sobre la financiación (Asthon y Finch, 2000, p.272).

Con objeto de fortalecer sus posturas mediante una posición común en sus relaciones, bien con el Gobierno, bien con el Parlamento escocés, los entes locales escoceses establecieron en 1975, la Convención de Autoridades Locales Escocesas (COSLA). Se trata de «una organización que representa a las autoridades locales y les proporciona liderazgo gracias a la representación de sus intereses colectivos acerca de las diferentes políticas, la financiación, la negociación de salarios y servicios o la promoción de las mejores prácticas» (Sloat, 2002, p.26).

6. La especificidad de la financiación y la autonomía fiscal escocesa

No se equivocaba Bogdanor (1999) cuando decía que «la espina dorsal de la *devolution*» era la financiación. Y es que uno de los más complicados aspectos de la regionalización fue el establecimiento de las capacidades financieras del Parlamento escocés. Dos problemas, eran ya entonces y son todavía objeto de debate: de una parte si Escocia obtendría una proporción justa de recursos, y de otra la incoherencia entre las amplias posibilidades concedidas a Escocia acerca de cómo gastarse unos recursos, para cuyo incremento tenía muy poco que decir (Keating, 2005, p.140).

La *devolution* había ideado un sistema de financiación territorial con reminiscencias históricas basado en la asignación a las entidades sub-estatales por parte del Tesoro británico de las partidas presupuestarias en forma de bloques. Unas asignaciones incondicionales de unos bloques presupuestarios que, en este caso, Escocia podía emplear a su entera discreción, dentro siempre de su marco competencial. La línea básica de partida de los bloques fue fijada para el periodo 1979-1982 según reflejaban los niveles históricos de gasto público en cada uno de los territorios. Las partidas presupuestarias que componían exactamente los bloques eran modificadas cada año en función del gasto que el Gobierno central decidía acometer en Inglaterra para políticas similares a las devueltas, siempre en función de la población, en lo que se denominó como la «fórmula Barnett»¹⁵⁴. La citada fórmula asignaba el gasto público para servicios relevantes según la proporción 10/5/85, para Escocia, Gales e Inglaterra, respectivamente¹⁵⁵.

El sistema de financiación pública regional británico combina un férreo control central sobre el gasto total, con una total libertad de distribución del presupuesto asignado, con lo que al Gobierno escocés sólo le quedaba la posibilidad de decidir si de una partida dada, cerrada e inmutable, decidía gastarse más o menos en cultura en deporte o en medio ambiente,

¹⁵⁴ En 1979 el jefe de la Secretaría del Tesoro era Joel Barnett.

¹⁵⁵ Dichas proporciones se modificarían posteriormente con la inclusión de Irlanda del Norte. Para profundizar en las repercusiones del sistema derivado de la fórmula Barnett en la financiación de la Escocia regionalizada véase: Dunleavy, Heffernan, Cowley y Hay, 2006, pp.145-147; Lynch, 2001, pp.23-26; y Keating, 2005, pp.140-167.

por poner un ejemplo. Este poder es muy limitado y en todo caso menor al que disponen las Comunidades Autónomas españolas o las tres regiones belgas (Lynch, 2001, p.23).

El sistema de financiación territorial escocés basado en la fórmula Barnett, que ha venido siendo muy criticado tanto por quienes «consideran que es demasiado generoso con Escocia como por quienes protestan que no lo es suficientemente», tiene tanto ventajas como inconvenientes. Entre las ventajas encontramos el hecho de que evita ulteriores disputas y reivindicaciones por parte de los ministros escoceses en Londres acerca de la financiación escocesa, que el sistema efectivamente ha permitido mayores niveles de gasto público en Escocia, y que ha podido repartirse convenientemente entre los ministerios y las políticas que Edimburgo ha considerado más pertinentes. Por el contrario, entre los inconvenientes, aparte de la falta de autonomía en la materia del Parlamento escocés, el modelo no toma sistemáticamente en cuenta las necesidades concretas como la debilidad económica estructural o el mayor coste de la distribución de servicios en unas zonas que en otras. Además, el efecto de convergencia de la fórmula Barnett hace que los incrementos de los bloques en Escocia se asemejen a los de Inglaterra, territorio con un tradicional gasto público por habitante inferior al escocés. También es reseñable que las posibilidades de conflicto entre Londres y Edimburgo, derivadas de una hipotética decisión del Gobierno británico de reducir el gasto público, son bastante elevadas.

Mucho se ha escrito acerca de los poderes fiscales que la Ley de Escocia atribuyó en 1998 al Parlamento británico, posibilitando que Edimburgo variase el impuesto sobre la renta hasta en un tres por ciento como fórmula para obtener financiación extraordinaria. Sin embargo, Keating y Lynch coinciden en que se trata de unos poderes meramente «simbólicos» (Lynch, 2001, p.25), ya que «en la práctica el coste de elevar el impuesto sería demasiado alto y el beneficio pequeño» (Keating, 2005, pp.144-145), por lo que el poder «es en sí mismo complejo y no particularmente efectivo como mecanismo para elevar los ingresos» (Lynch, 2001, p.25). Y es que en lugar del IVA, el impuesto sobre la propiedad o las patentes, lo que se le concedió al Parlamento escocés fue la renta, «el impuesto más politizado en la Política británica en las últimas dos décadas» (Lynch, 2001, p.25).

IV. ESCOCIA Y EUROPA

Aunque Escocia es una de las regiones más extensas de Europa (más de 78.000 kilómetros cuadrados), geográficamente disfruta de una posición muy periférica al noroeste de la UE, y sólo tiene fronteras terrestres con el norte de Inglaterra. Una situación agravada por la reciente ampliación de la UE, hacia el Este, con la admisión en 2004 y 2007, de hasta doce nuevos miembros, todos ellos muy alejados de Edimburgo.

A pesar de este aislamiento, Escocia ha sido una región tradicionalmente más abierta y favorable a Europa que su vecina Inglaterra. El declive económico y político vivido en el RU tras la Segunda Guerra Mundial, y más tarde la participación británica a partir de 1973 en la UE, fomentó el preexistente sentimiento de distinción escocés dentro del RU, y su apertura hacia Europa como una fórmula para canalizar sus intereses y obtener una representación y diferente a la promovida por Londres.

Actualmente, la regulación constitucional prevista en la sección 7 (1), párrafo 5 de la Ley de Escocia de 1998, especifica la extensión con la que las instituciones escocesas tienen la capacidad legal de promover la actividad internacional escocesa, dentro de aquellas relaciones en las que también participen territorios situados fuera del RU, la UE y sus instituciones, u otras

organizaciones internacionales, entre otros. Justo tras la promulgación de la Ley de Escocia, tanto funcionarios del Gobierno británico como del escocés sostenían que «una aproximación escocesa diferente respecto a la acción exterior y concretamente en relación a los asuntos comunitarios, podría minar la tradicional línea dura propia británica, que había venido ayudando a los negociadores británicos a conseguir sus objetivos en las negociaciones» (Imrie, 2006, p.75). En esta línea se expresaba el antiguo Primer Ministro, Henry Mcleish, en el foro del Comité de Asuntos Exteriores y Europeos del Parlamento escocés, sobre las suspicacias del Gobierno de Londres, acerca de su interés por desarrollar los vínculos internacionales durante su mandato. Hasta mayo de 2007 la coincidencia del color político de las administraciones de Londres y Edimburgo provocó que las cuestiones europeas se resolviesen dentro del marco burocrático administrativo más que en el del debate político. Es de esperar que esta situación cambie tras la conformación del nuevo Gobierno de Escocia.

Hasta hoy, el desarrollo de una postura escocesa en las primeras fases de la producción de la legislación comunitaria no ha minado sino que ha fortalecido la posición británica, y en este sentido, Escocia «se ve favorecida por el hecho de que sus posturas sean defendidas en Europa por uno de los estados más influyentes de la UE» (Johnston, ESC-9), algo de lo que los nacionalistas discrepan, puesto que entienden que el sistema impide que en Bruselas se pueda tener constancia de las posiciones escocesas en la mayor parte de las políticas, y sobre todo en los casos, en las que difieren de las mantenidas por el RU (Smith, ESC-18).

Aún así, la participación indirecta del Primer Ministro Jack McConnell en la Convención Europea abrió la puerta a las instituciones escocesas para contribuir en la fase prelegislativa al debate político de la UE, e incluso el Ministerio de Justicia propuso por primera vez una respuesta al Libro Verde de la Comisión Europea en la materia, algo que los ministerios responsables deberían hacer en el futuro con respecto a otras de las materias transferidas (Imrie, 2006, p.88).

Desde las filas del Partido Laborista en Escocia, se ha insistido tradicionalmente en la importancia de la cuestión europea para Escocia. McLeish durante su cargo como Primer Ministro intentó colocar a Escocia al frente de las regiones europeas con poderes legislativos más dinámicas, junto a Baviera, Renania del Norte-Westfalia, Cataluña, el País Vasco, o Flandes. Su sucesor McConnell heredó el interés de su predecesor y llegó a presidir al grupo de Regiones Europeas con capacidad legislativa conocido como REG-LEG, que fue invitado a la Convención europea, y dónde el Primer Ministro Escocés insistió en la necesidad de que la progresiva descentralización posibilitase que la legislación pudiese ser implementada de forma más efectiva en las diferentes regiones de Europa. Igual de interesado ante la importancia de la cuestión europea para Escocia se manifestaba en 2004 el entonces Ministro de Hacienda y Servicios Públicos, Andy Kerr: «Estamos convencidos de jugar un papel activo en Europa. Durante la primera legislatura, el Gobierno escocés incrementó sustancialmente su perfil en la UE. Escocia se ha establecido firmemente como una región legislativa con liderazgo en Europa, y en la segunda legislatura seguiremos por este camino» (Gobierno de Escocia, 2004a). Por su parte, desde la oposición, el SNP siempre manifestó un elevado interés por las temáticas europeas, algo que una vez en el Gobierno de Escocia, sólo el paso del tiempo podrá contrastar.

A pesar de estas declaraciones de buenas intenciones, lo cierto es que la equívoca y cambiante política del Gobierno escocés en relación a la cuestión europea ha sido una constante. Tan sólo durante un breve periodo de los ocho años de las dos primeras legislaturas, hubo un ministerio específicamente encargado, entre otras tareas, de las cuestiones europeas. Al ini-

cio de la primera legislatura con Dewar como presidente, simplemente la cartera de Asuntos Europeos no existía. Ante la observación del entonces líder del SNP y hoy Presidente escocés, Alex Salmond, en estos términos, el entonces Vice-primer Ministro, Jim Wallace se justificaba explicando que «todos los ministros tenían responsabilidad respecto a la dimensión europea de sus departamentos», pero que tanto él mismo como el Primer Ministro, Dewar, «tendrían el liderazgo»¹⁵⁶. Tras el fallecimiento de Dewar, su sucesor McLeish reordenó las carteras ministeriales, de forma que configuró un nuevo sistema en el que hasta cuatro ministros contaban con responsabilidades europeas. Y aunque tanto el mismo McLeish como su Vice-primer Ministro liderarían la cuestión, Jack McConnell se encargaría de una cartera que reuniría; Europa, Educación y Relaciones Exteriores. Pero tras la crisis de gobierno que llevó a la dimisión de McLeish y su sustitución por McConnell, aquella cartera fue suprimida tras un año de trabajo. Los asuntos europeos volvían a ser una cuestión limitada al Primer Ministro, y a su correspondiente Vice-primer Ministro, en «una situación que se mantuvo durante toda la segunda legislatura» (Johnston, ESC-9).

Justo antes de la terminación de la misma, el eurodiputado del SNP, Aylin Smith (ESC-18), entendía que era necesario modificar, por lo que su partido, en el caso de llegar al gobierno tras las elecciones de mayo de 2007, había «previsto nombrar un Ministerio para Europa que articulase verdaderamente la posición escocesa ante la UE». En diciembre de ese mismo año (fecha en la que se cierra la dimensión temporal de la presente investigación), las promesas nacionalistas habían sido cumplidas sólo a medias. Si bien no se ha constituido todavía ese prometido Ministerio para Europa, sí que se ha nombrado la figura de la Ministra para Europa, Relaciones Internacionales y Cultura, Linda Fabiani, dentro de la Oficina del Gabinete del Primer Ministro.

Haya sido más o menos el tema europeo una clara prioridad política para los gobiernos escoceses, es indudable la influencia de muchas de las políticas sectoriales comunitarias sobre competencias transferidas a Escocia como agricultura, pesca, medio-ambiente, política regional, sanidad, justicia o transporte. Además, las decisiones y las políticas comunitarias en aquellas áreas total o parcialmente reservadas a Westminster, también han venido teniendo un impacto sustancial para los escoceses. Y es que «más de las tres cuartas partes del trabajo tanto del Parlamento como del Gobierno escocés está, en mayor o menor medida, influido por las decisiones que se toman en Bruselas»¹⁵⁷. El último Primer Ministro laborista, Jack McConnell, manifestaba en este aspecto la necesidad de desarrollar una dimensión europea: «Una parte sustancial de las materias transferidas están constreñidas por la legislación europea, por lo que necesitamos influir en esa legislación, y necesitamos hacerlo directamente. Éste es el papel que claramente debemos jugar. Queremos estar seguros de que podemos influir en la legislación europea desde su raíz»¹⁵⁸.

En la Estrategia Europea publicada en 2004, el Gobierno escocés priorizaba cuatro líneas de desarrollo de la política en cuestiones europeas: el crecimiento de la economía esco-

¹⁵⁶ Estas afirmaciones fueron realizadas en el marco del primer debate parlamentario acerca de Escocia y la UE, y son recogidas por Alex Wright (2005, p.99).

¹⁵⁷ Según se manifestaba en 2004 el entonces ministro de Hacienda y Servicios Públicos, Andy Kerr (Gobierno de Escocia, 2004a).

¹⁵⁸ Declaraciones del Primer Ministro, Jack McConnell recogidas por el Sunday Times (2002, p.5).

cesa, el desarrollo de los servicios públicos, el apoyo a unas comunidades más fuertes y seguras, y el desarrollo de una fiable y democrática Escocia. El crecimiento económico debía basarse en el incremento del comercio y de las inversiones comunitarias en Escocia, el incremento del turismo europeo, los fondos estructurales, el transporte, la política pesquera y la reforma agrícola. Por su parte, una comunidad más fuerte y segura tendría que construirse con la conveniente política de justicia e interior así como con una específica política de medio-ambiente; mientras que la del desarrollo de una democrática Escocia se habría fomentado tanto con la participación en la entonces en curso Conferencia Intergubernamental como con la expansión del papel escocés en Europa (Gobierno de Escocia, 2004a).

Aparte de las líneas programáticas del Gobierno escocés, durante las dos primeras legislaturas, Escocia ha tenido la oportunidad de interactuar y ser visible en algunas de las dinámicas comunitarias. Desde su constitución en 2000, forma parte de la CALRE, desde 2001 del grupo de REG-LEG, también en 2001 el Gobierno Escocés remitió un informe junto al Comité de Autoridades Locales Escocesas (COSLA), a la Comisión Europea antes de la publicación del Libro Blanco sobre la *Gobernanza*. En 2002, el entonces presidente McConnell se convirtió en uno de los miembros escoceses del CDR, mientras que en 2003 el entonces europarlamentario del SNP, Neil MacCormick participaba también en la Conferencia Intergubernamental. Además, durante estos años Escocia suscribía acuerdos bilaterales de cooperación con otras regiones europeas como Baviera, Renania del Norte-Westfalia, Cataluña o Toscana.

Ante todo lo anterior parece innegable un interés formal y aparente de Escocia por las cuestiones europeas, aunque mucho más discutible sea la extensión y la profundidad que se le pueda atribuir al mismo, y que difiere según las distintas perspectivas del fragmentado arco parlamentario; y que como veremos tendrá una materialización mucho menos intensa y extensa que la de otros supuestos de estudio como el de Toscana o el de Canarias. Aún así cabe esperar con expectación si el carácter nacionalista del nuevo Gobierno escocés conformado el 16 de mayo de 2007, implica efectivamente una elevación de la extensión y del perfil de la activación europea regional.

1. Extensión de la actividad exterior escocesa

La actividad exterior escocesa se ha desarrollado y expandido durante años como una forma de paradiplomacia comparable a la de otras entidades subnacionales europeas. Su alcance es evidentemente menor al de la política exterior formalmente denominada que sostienen los estados soberanos, pero supone más que la mera proyección exterior de la política interior. De hecho, se basa en la promoción exterior escocesa, así como el establecimiento de contactos y partenariados de utilidad para los intereses escoceses.

Escocia ha intentado tradicionalmente limitar los efectos de su perifericidad geográfica en la esquina noroeste de la UE, así como su aislamiento con respecto al resto del RU en los momentos de menos sintonía política entre Londres y Edimburgo; a través de la expansión de su actividad exterior, principalmente centrada en la UE. Las actividades desarrolladas por Escocia más allá de sus fronteras pueden ser de carácter formal o informal. Mientras que el grado de informalidad de las no institucionalizadas, utilizadas para complementar o alcanzar aquellos objetivos que los métodos formales no son capaces de obtener por sí mismos, son por su propia naturaleza menos visibles y por tanto menos compilables; Escocia ha institucionalizado durante los últimos tres lustros toda una serie de fórmulas o mecanismos

para dirigir su actividad exterior, muy centrada en arbitrar sus relaciones europeas o comunitarias, entre los cuales, los más eficaces son los que siguen:

— 1. *En cuanto a las relaciones de Escocia con las instituciones de la UE*, hasta 2007 el Primer Ministro ha formado parte desde del CDR, foro en el que Jack McConnell ayudó a los trabajos encaminados a la publicación del informe del organismo: «Más transparencia democrática y eficiencia en la UE», y participó en los trabajos de su Comisión de Asuntos Constitucionales y de la *Gobernanza* Europea, haciendo énfasis en la correcta aplicación del principio de subsidiariedad. Y aunque no representó directamente a Escocia en la Convención Europea sí que estuvo presente como miembro suplente el entonces eurodiputado del SNP, Neil MacCormick. Asimismo, la Asociación del Gobierno Local Escocés, (COSLA), permite la representación de las autoridades locales escocesas en el CDR al reservarse dos de los cuatro miembros escoceses. Además, la región dispone de ciertas fórmulas para mantener relaciones con las diversas instituciones comunitarias:

— La Dirección General para Europa dentro de la División Europea, de Relaciones Exteriores y Cultura del Gobierno de Escocia, que se ocupa del desarrollo de tres líneas principales de actuación: la política comunitaria y organizacional que incide sobre la participación del Gobierno escocés en organizaciones regionales como REG-LEG o de otros asuntos incluidos en el proyecto de Tratado Constitucional; la estrategia y coordinación responsable de la Estrategia Europea y de la coordinación de las relaciones comerciales del Gobierno escocés; y las conexiones bilaterales europeas del Ejecutivo escocés encaminadas a la firma de acuerdos de cooperación (Gobierno de Escocia, 2007a). Una de sus primeras iniciativas fue la creación Foro Internacional Escocés, que trimestralmente reunía a diferentes organizaciones públicas y privadas escocesas involucradas en la actividad exterior con el objeto de encontrar las pertinentes sinergias entre las mismas (Imrie, 2006, p.81).

— La oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas, que se estableció en la capital europea en 1999, tras la constitución del Parlamento escocés, junto a la ya radicada plataforma de intereses comerciales escoceses, Scotland Europa. La oficina, que cuenta con una plantilla de once personas, seis de ellos funcionarios nombrados en Edimburgo, está estructurada en dos áreas con responsabilidades distintas. La primera se ocupa de las tareas administrativas, mientras que la segunda es la que trabaja sobre las políticas que son delimitadas por las instituciones de la UE, pero que a la vez constituyen materias transferidas al Parlamento escocés (Aron, ESC-1). Según la Estrategia Europea del Gobierno de Escocia, su oficina en Bruselas es «una herramienta crucial que presenta las posturas escocesas directamente a las instituciones comunitarias y proporciona un conocimiento previo imprescindible para asegurar los intereses escoceses» (Gobierno de Escocia, 2004a, p.7).

— El Comité Europeo y de Relaciones Exteriores del Parlamento Escocés es uno de los ocho comités obligatorios de entre los 16 de la cámara escocesa. Su labor consiste en analizar e informar al Parlamento acerca de: las propuestas para la legislación comunitaria europea; la implementación de la legislación comunitaria en Escocia; cualquier acontecimiento de dimensión europea o comunitaria; el desarrollo y la implementación de los contactos de la Administración escocesa con los territorios y países fuera de Escocia, la UE, sus instituciones, así como otras organizaciones internacionales; y la coordinación de las actividades internacionales de la Administración escocesa.

— La oficina del Parlamento escocés en Bruselas, de reciente creación a inicios de 2005, en la que un funcionario del Parlamento Escocés desarrolla labores de información entre Edimburgo y Bruselas en doble sentido con el objeto, no de influir pero sí de aproximar tan-

to a Bruselas como a Edimburgo la información necesaria durante las primeras fases del proceso legislativo (Johnston, ESC-9).

— El «Equipo Escocia», nombre con el que desde algunos sectores políticos escoceses se conoce al conjunto de los siete europarlamentarios escoceses, que representan a los cuatro grandes partidos, y que pueden así hacer llegar a los debates del Parlamento las inquietudes escocesas. El trabajo con los europarlamentarios escoceses incluye reuniones cada seis meses para analizar las prioridades de los ministerios escoceses.

— 2. *En cuanto a la formación de redes europeas, asociaciones interregionales, y acuerdos regionales bilaterales de cooperación*, Escocia pertenece a diversas asociaciones y redes europeas. De entre las distintas organizaciones multilaterales europeas, Escocia forma parte del Grupo de Regiones Legislativas (REG-LEG), del que el anterior Primer Ministro Jack McConnell, fue presidente entre noviembre de 2003 y noviembre de 2004; la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), que agrupa a los diferentes parlamentos de las 74 REG-LEG; la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de los territorios oponiéndose a la centralización de las infraestructuras, los recursos económicos y la población. Además de en estas organizaciones de carácter más generalista, Escocia se ha integrado en otras más específicas como la Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI), así como la centrada en la política medio-ambiental, ENCORE.

De otra parte, Escocia ha desarrollado, dentro del plano bilateral, una serie de acuerdos de colaboración con gobiernos regionales o locales. Entre ellos, destacan cuatro acuerdos de cooperación para la promover las relaciones interministeriales, promover el intercambio de políticas y de mejores prácticas, abiertos a una posible ampliación y apoyados en unos planes de acción que incluían objetivos más concretos, firmados entre 2002 y 2003 entre Escocia y las regiones líderes europeas de Cataluña, Renania del Norte-Westfalia, Baviera y Toscana. Pero además de estos cuatro acuerdos extensos y profundos de cooperación existen algunas otras colaboraciones de calado inferior, entre las que se encuentran aquellas que Escocia sostiene: con los países nórdicos en la época de su adhesión a la UE y más tarde acerca de los Programas Periféricos del Norte de Europa de la UE; la cooperación regular que mantiene con Flandes (Bélgica); los nexos que estableció con nuevos miembros de la UE como los países bálticos o la República Checa, relacionados con los fondos estructurales; los contactos con la región de Cabo Este en Sudáfrica; algunos acuerdos con China; o el acuerdo suscrito con Estados Unidos para que un funcionario escocés fuese oficialmente reconocido en la Embajada Británica de Washington.

Por último, conviene reseñar que, a escala local, tanto la capital escocesa, Edimburgo, como la ciudad más populosa, Glasgow, son miembros de EUROCITIES, la red europea de ciudades metropolitanas que pretende mejorar la calidad de vida en las ciudades, y de la que forman parte en torno a un centenar de ciudades europeas.

— 3. *Respecto a las actividades de promoción comercial*, a escala europea Escocia ya antes del inicio del proceso de la *devolution* decidió establecer en Bruselas en 1992 Scotland Europa, una organización destinada a promover los intereses principalmente comerciales de Escocia en Europa, que agrupaba a varias sub-organizaciones y que se convirtió en el brazo del sector empresarial escocés en Bruselas. Desde el año 1999 comparte edificio con la oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas, junto a la que forman la denominada Scotland House (Casa de Escocia) en Bruselas, y con la que comparten ciertos servicios y sostienen algunos acuerdos de cooperación, pero respecto a la cual es independien-

te. En 1999 su director, Donald McInnes explicaba que Scotland Europa servía para fortalecer la posición escocesa en Europa, y permitía a una amplia gama de organizaciones escocesas operar en el contexto europeo (Unión Europea, 1999e, p.11).

2. Las instituciones escocesas y la UE

La relación de las instituciones escocesas con la UE viene siendo monopolizada desde el inicio de la *devolution* en 1999, tanto por el Parlamento escocés como por el Gobierno de Edimburgo. Ambas instituciones han ido progresivamente desarrollando y reforzando, según las diferentes oportunidades políticas sucedidas durante casi una década, ciertos instrumentos destinados a la atención de las cuestiones europeas.

— 1. De una parte, el Parlamento escocés, que pretende satisfacer las inquietudes europeas escocesas por medio principalmente de su Comité Europeo y de Relaciones Exteriores, pero también a través de su Oficina en Bruselas.

Incluso antes de la constitución del Parlamento Escocés en 1999, un Grupo Consultivo establecido por la Scottish Office, tomó en 1998 la decisión de conceder al futuro Parlamento la posibilidad de analizar documentos comunitarios, para lo que debería programarse un Comité Europeo, dentro del mismo, que realizase ese análisis además de tratar otras cuestiones europeas. Ese Comité Europeo que funcionó durante toda la primera legislatura, vio cómo en 2003 al inicio de la segunda, sus competencias fueron aumentadas al incluirse las relaciones exteriores y pasar a denominarse, como hasta ahora, Comité Europeo y de Relaciones Exteriores. Desde sus inicios, el comité fue diseñado para la triple tarea de: analizar los documentos producidos por la UE a través de un mecanismo que filtrase aquellos de mayor relevancia para Escocia; analizar la implementación de la legislación comunitaria en Escocia; y el desarrollo de un papel activo en la *gobernanza* y las políticas de la UE ¹⁵⁹.

El comité se reúne cada dos semanas durante los períodos de trabajo del Parlamento, lo que durante la primera legislatura sumó la cifra de 69 ocasiones, en las cuales recibió hasta 4.100 documentos, publicó trece cuestiones a iniciativa propia y produjo seis informes ¹⁶⁰. Durante la segunda legislatura, el comité se siguió reuniendo cada dos semanas en sesiones generalmente dobles, y tras un filtrado más depurado de los documentos de la UE a analizar (aún así unos 1.200 anuales), publicó seis informes al año y un resumen de todos los trabajos de la legislatura (*legacy paper*) en marzo de 2007 (Johnston, ESC-9).

Como se ha podido deducir del ritmo de trabajo del Comité, uno de los primeros problemas a los que debió enfrentarse fue a la inabordable cantidad de legislación comunitaria susceptible de ser transpuesta en ley escocesa, que amenazó con colapsar los trabajos del comité, e impedir su actuación en cuestiones de interés más general. Y es que, en un principio, entre 1999 y 2001 el mayor problema del comité fue la excesiva cantidad de legislación comunitaria que debía analizar, y que durante aquel estadio inicial no tenía definida la estrate-

¹⁵⁹ La mencionada es la distinción utilizada por Carter y McLeod (2005, pp.67-88), mientras que Keating (2005a, pp144-145) prefiere reunir las dos primeras categorías en una sola como reactiva en distinción de la tercera que también denomina preactiva.

¹⁶⁰ Son los datos de la actividad del Comité de la legislatura 1999-2003, que fueron proporcionados por Alex Wright (2005, pp.106-107).

gia de cómo enfrentarse al desafío. Además, las sucesivas variaciones en su composición, la falta de coordinación con respecto a la dimensión europea con otros comités de carácter material, y la inestabilidad política de la época, también amenazaban con hacer fracasar al comité. Sin embargo, la situación cambió a partir de 2001, fecha desde la que se optó por incrementar sus esfuerzos en temas más generales como la ampliación, la *gobernanza* europea a escala sub-estatal, o el futuro de Europa y el papel de Escocia en el mismo. El comité basó entonces su trabajo en la transparencia, para lo que llegó a ciertos acuerdos con el Gobierno de Escocia para compartir información y clarificar el proceso ¹⁶¹. Desde entonces, genéricamente ha centrado sus esfuerzos acerca de la representación escocesa en la UE, y concretamente sobre la Oficina del Gobierno de Escocia en Bruselas, los fondos estructurales, el acceso a las instituciones de la UE, u otras cuestiones de trascendencia estratégica más puntual para Escocia. Y al final de la segunda legislatura, el comité ya se centró «específicamente en controlar al Ejecutivo en los temas de crecimiento económico, en el Libro Verde sobre Política Marítima de la Comisión Europea, así como en el análisis y la implementación de las directivas europeas, cuya transposición supone el quince por ciento de la legislación estatutaria escocesa» (Johnston, ESC-9).

Además, el comité ha proyectado su imagen y dimensión europea pasando a formar parte desde 2002 de la Red de Comités Europeos de los Parlamentos Regionales (NORPEC), junto con representantes de los homólogos comités de las regiones de la Alta Sajonia, el País Vasco o Cataluña.

En suma, dentro de las limitaciones y concesiones que un comité parlamentario europeo de una entidad sub-nacional puede tener con respecto al Gobierno de la misma, se puede decir que el escocés, con ciertas distinciones según las etapas, ha funcionado relativamente bien, ya que la voluntad política y la novedosa ilusión generada por el todavía joven proceso de *devolution*, ha posibilitado el contacto y la transmisión de información por parte de los ministros escoceses que participan en los Consejos Europeos así como en el Comité Ministerial Conjunto dedicado a Europa, con lo que la estrategia europea escocesa se presenta más transparente a la ciudadanía de lo que aparecía en 1999, antes del establecimiento del Parlamento y de su comité.

Pero además del Comité sobre Asuntos Europeos y Relaciones Internacionales, el Parlamento escocés decidió a inicios de 2005, justo a la mitad de la segunda legislatura, establecer una oficina de representación en Bruselas. Se trata de momento de una experiencia embrionaria puesto que cuenta con un único funcionario, cuyo cometido es canalizar las noticias y las cuestiones de relevancia para Escocia desde la capital europea, así como establecer relaciones con las instituciones para informar en Bruselas sobre las cuestiones y las necesidades escocesas. «Su labor es necesaria, porque aunque no pretende influir en Bruselas, su trabajo es imprescindible para escrutar la información y el proceso prelegislativo emanados desde Bruselas en sus primeras fases», justifica la reciente creación de la oficina, el antiguo secretario del Comité de Asuntos Europeos y Relaciones Exteriores del Parlamento de Escocia, James Johnston (ESC-9).

¹⁶¹ Para profundizar en el cambio de perspectiva del Comité a partir de 2001 véase: Carter y McLeod, 2005, pp.67-88.

— 2. De otra parte, el Gobierno transferido de Escocia también ha establecido sus propias estructuras para lidiar con las cuestiones europeas. Aparte de las ya descritas cooperación con el Parlamento de Escocia, y de su, cuando menos, ambigua política acerca de la cartera europea, que ahora le permite contar con una Ministra para Europa, Relaciones Internacionales y Cultura dentro del Gabinete del Primer Ministro, el Ejecutivo escocés ha dispuesto esencialmente una División Europea, de Relaciones Exteriores y Cultura, radicada en Edimburgo, y de su Oficina de Representación en Bruselas.

Constitucionalmente el papel del Gobierno de Escocia en asuntos relacionados con la UE se rige por un concordato que especifica el rol preciso del Ejecutivo en la participación en la postura británica con respecto a la UE, o su posible presencia y la forma de la misma en los Consejos de Ministros, entre otros aspectos.

Desde 1999, el Gobierno escocés ha optado por una estrategia de cooperación en asuntos europeos con la intención de influir en el proceso decisional jugando un papel activo en las negociaciones con el Gobierno británico, pero comportándose de manera leal cuando debía negociar como parte de la delegación británica. Este doble perfil negociador del Ejecutivo escocés ha venido siendo viable durante las dos primeras legislaturas por la común afiliación al Partido Laborista de los dirigentes de Londres y Edimburgo, que ha impedido que los últimos opten públicamente por líneas políticas diferentes a las de los primeros. Sin embargo, tras el cambio de gobierno en Escocia de mayo de 2007, los ejecutivos de Londres y Edimburgo son controlados por diferentes partidos, con lo que el sistema informal de negociación y confianza mutua heredado de los tiempos de la Scottish Office ha quedado *de facto* obsoleto, y debe al menos reformularse buscando un modelo más formal y regulado al estilo del que se emplea en Bélgica o Alemania (Keating, 2005a, pp.132).

Como ya se apuntó, actualmente dentro del Gobierno escocés, los asuntos generales europeos son responsabilidad de la ministra Linda Fabiani, que trabaja dentro de Gabinete del Primer Ministro, Salmond. La ministra se apoya en los trabajos de la División Europea, Relaciones Exteriores y Cultura, reorganizada tras las elecciones de 2007, y particularmente para cuestiones europeas con la Dirección para Europa dentro de la misma División, comandada por Nikky Brown. Además, el Gobierno escocés cuenta para los asuntos europeos con el apoyo de su oficina de representación en Bruselas.

Para la Convención sobre el Futuro de Europa, el Gobierno escocés, junto al británico y a la Administración transferida de Gales, produjo un informe conjunto en el marco del Comité Ministerial Conjunto sobre Europa. Sin embargo, las relaciones funcionales interdepartamentales han sido en ocasiones más complicadas, debido a los diferentes intereses de Escocia e Inglaterra, la sensibilidad política en áreas como la pesca, o la presión de los grupos de interés. Por último, en el plano de la cooperación con el nivel de gobierno local, el Ejecutivo escocés y COSLA, acordaron unas sugerencias comunes de cara al Libro Blanco de la *Gobernanza* Europea (Keating, 2005a, pp.133).

3. La visibilidad política escocesa en Europa y su influencia en el territorio

De los tres Primeros Ministros que han existido en Escocia desde la constitución del Parlamento en 1999 (antes del actual y a la espera de que el paso del tiempo nos permita analizar los matices de su acción de gobierno), Jack McConnell ha sido el que ha demostrado una mayor preocupación por extender todo lo posible la visibilidad y las inquietudes escocesas por Europa. Aparte de por una mayor o menor convicción europeísta, su mayor visibilidad a

escala internacional de debe de una parte a la longitud del periodo transcurrido en el cargo, muy superior a los breves mandatos de Dewar y McLeish, y de otra a que su mandato se inició una vez que las incertidumbres acerca del establecimiento institucional derivado de la *devolution* se habían disipado y cuándo comenzaba la ebullición de los movimientos interregionales europeos, que permitieron aumentar su visibilidad a todas aquellas entidades sub-estatales que quisieron distinguirse y liderar la denominada estrategia del tercer nivel.

Reconocido por su entusiasmo europeo como el Jordi Pujol de Escocia, siempre ha tenido que lidiar con la problemática de que por una parte debía demostrar a los escoceses que tras 1999 algo había cambiado para Escocia en su concepción a escala internacional; pero de otra no podía parecer como le sucedió a su predecesor McLeish, que pretendía inmiscuirse en cuestiones de relaciones exteriores reservadas a Westminster (Wright, 2005, pp.114-115).

Prueba del ánimo y del interés por la visibilidad escocesa a escala europea es la declaración contenida en la Estrategia Europea del Gobierno de Escocia de 2004, que especifica como objetivos estratégicos en política europea: «posicionar a Escocia como una de las regiones legislativas líderes en la UE (...), así como a influir sobre el Gobierno británico, los estados miembros de la UE, las regiones y las instituciones en las cuestiones de las políticas comunitarias que afecten a Escocia». Para la consecución de estos objetivos, «el Ejecutivo escocés se basa: en promocionar los intereses en Europa, maximizar la influencia sobre el gobierno británico en asuntos europeos, y reforzar el perfil de Escocia en Europa» (Gobierno de Escocia, 2004a, pp.1-2).

Como muestra del interés por las cuestiones europeas de McConnell, en 2002 se convirtió en miembro suplente del CDR, organismo europeo en el que trabajó en el borrador de la Opinión titulada «Más transparencia democrática y eficiencia en UE». A pesar de ello, sobre su pertenencia a este órgano europeo existen discrepancias: mientras que el académico Keating refleja que se trata de una estrategia innovadora puesto que otros de sus homólogos europeos optan por ser miembros titulares para terminar enviando casi siempre a los suplentes, McConnell prefirió desde un principio convertirse en miembro suplente (Keating, 2005a, pp.133-134). Sin embargo, con el tiempo cambió de opinión y se convirtió en miembro titular. De una u otra forma, para el eurodiputado del SNP, Aylin Smith (ESC-18), «no tiene sentido que el Primer Ministro de una nación como Escocia sea parte formalmente de un órgano en el que debería sentarse con autoridades locales, aunque esto nunca llegue a suceder porque McConnell no acude nunca a las sesiones del CDR».

También fue controvertido el tema de la visibilidad escocesa durante la Conferencia Intergubernamental de 2003 sobre el futuro de Europa, ya que se le criticó al Primer Ministro que Escocia no estuviese directamente representada como lo estaban los *Länder* alemanes o la Toscana de Martini¹⁶². De hecho, en el evento sólo participó el europarlamentario Neil MacCormick, eso sí, como miembro suplente y en representación del Parlamento Europeo. A pesar de ello, el informe «Europa y las Regiones» presentado en febrero de 2003 a la Convención en nombre no sólo del RU, sino también de las Administraciones transferidas de Gales y Escocia, por el representante del gobierno británico, Peter Hein; defendía vigorosamente las demandas regionales, repitiendo significativamente puntos clave de la «Agen-

¹⁶² Claudio Martini es desde el año 2000 el Presidente de de la región italiana de Toscana.

da McConnell», como el emplazamiento a la Comisión Europea mejorar la consultación en las fases iniciales del proceso legislativo, así como el funcionamiento del principio de subsidiariedad (Jeffery, 2004, p.619).

Dentro del ámbito específico del asociacionismo interregional, Escocia ya firmó en 2001 la Declaración de Flandes de 2001, que junto a otras entidades sub-estatales líderes en Europa, pretendía el reconocimiento de su posición. Apenas dos años más tarde, la figura de McConnell cristalizó a escala regional, tras acceder en noviembre de 2003, a la presidencia del grupo de REG-LEG, cargo rotatorio que disfrutaría durante un año y que utilizó para liderar el movimiento regional europeo y establecer alianzas que le permitiesen una posición más cómoda para defender demandas regionales sin alejarse demasiado de la línea del gobierno británico y de los estados nacionales. Debido al escaso tiempo pasado desde la llegada del nuevo presidente Salmond al gobierno de Escocia, resulta imposible contrastar por el momento la visibilidad del mismo en este tipo de foros.

V. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS ESCOCESOS DE MOVILIZACIÓN ASCENDENTE RESPECTO A BRUSELAS

Dentro del panorama de la activación sub-estatal europea, Escocia ha demostrado ser la entidad pionera en el RU en cuanto a la proyección o movilización sub-nacional con respecto a las instituciones comunitarias. Por movilización sub-nacional escocesa entendemos todo el conjunto de actividades e iniciativas que Escocia desempeña para crear contactos directos con las instituciones comunitarias y con las autoridades sub-estatales de otros países con el fin de promover los intereses del propio territorio y de influir en las decisiones europeas que les afectan.

En este sentido, es innegable que Escocia ha contribuido al debate sobre la *gobernanza* europea. El mismo Comité de Asuntos Europeos del Parlamento escocés visitaba Bruselas en marzo de 2001, e invitaba a miembros del Comité de las Regiones (CDR) al debate sobre *gobernanza* celebrado el 22 de mayo de ese año en el mismo Parlamento escocés. Por su parte, el Gobierno de Escocia también ha adoptado iniciativas, como el informe remitido junto al COSLA sobre «*gobernanza* europea» al Equipo de *Gobernanza* de la Comisión Europea, que apoyado por el entonces Primer Ministro McConnell, incluía un Código de Prácticas de Consultación, cuyas premisas más destacadas fueron incluidas en el Libro Blanco de la Comisión sobre *Gobernanza*. Y aunque no se garantizase la representación directa en la Conferencia Intergubernamental, Escocia ya había demostrado su interés por el camino del asociacionismo interregional con la firma de la Declaración de Flandes el 28 de mayo de 2001 junto a Baviera, Cataluña, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo y Valonia, y Flandes; los acuerdos bilaterales de cooperación firmados entre 2002 y 2003 con Baviera, Cataluña, Renania del Norte-Westfalia y Toscana; o la presidencia entre 2003 y 2004 del grupo REG-LEG.

El objeto de este capítulo será analizar, en clave comparada con respecto al sistema dispuesto también para el resto de entidades sub-estatales británicas, los tiempos y los mecanismos utilizados por Escocia dentro de su particular estrategia de movilización con respecto a Bruselas. El trabajo consistirá en describir el modelo y las características de las actividades guiadas por el Gobierno de Escocia, así como determinar los factores que han incentivado la mencionada proyección hacia las instituciones europeas. Además de aportar las necesarias indicaciones acerca de los modelos de activación genéricos seguidos por el conjunto de entidades sub-estatales británicas, en base tanto a la legislación comunitaria como a la británi-

ca en la materia, se intentará ofrecer una exposición, lo más completa y exhaustiva posible, acerca de los mecanismos utilizados por Escocia para influir y hacer llegar sus reivindicaciones a Bruselas, reconstruyendo para ello el panorama de las diferentes estrategias diseñadas desde Edimburgo. Desde el inicio allá por los años setenta de las primeras fórmulas de cooperación transfronterizas, las vías, tanto formales como informales, de acceso a las instituciones comunitarias han crecido de manera notable. Y es que el mismo Libro Blanco sobre *Gobernanza* de la Comisión de 1997, ya explicaba y preveía, en relación a las vías informales que: «la influencia dentro de la UE comienza mucho antes del proceso formal de negociación entre los estados miembros; y opera a través de muchos más canales que los formales proceso intergubernamentales y comunitarios. Escocia será capaz de jugar su papel en discusiones menos formales con las instituciones de la UE y con otros estados miembros».

Aparte de la trascendente dimensión formal o informal de los mecanismos de interacción con Bruselas, un gobierno sub-estatal como el escocés tiene dos posibles estrategias de influencia dentro de la UE: resortes a través de su propio estado y resortes al margen del estado al que pertenece. Mientras que la estrategia primordial utilizada por Escocia antes de la *devolution* fue el uso de mecanismos a través del Estado británico bajo la supervisión de la Scottish Office, con la única excepción del establecimiento del grupo de presión de carácter comercial Scotland Europa en Bruselas en 1991, la tendencia se invirtió tras la *devolution*, y las relaciones Escocia-UE, permitieron la creación de potenciales lazos al margen del Estado británico, entre el Gobierno escocés, el Parlamento escocés y la UE (Lynch, 2001, pp.156-157).

Por ello, y como venimos haciendo con el resto de casos de estudio, analizaremos en primer lugar, los cinco mecanismos directos de la movilización ascendente escocesa con respecto a Bruselas, como son la participación en el Consejo de Ministros de la UE, la participación en los comités de la Comisión Europea, el trabajo de la oficina de representación escocesa en Bruselas, la participación en el CDR, y su involucración en diferentes asociaciones interregionales. Asimismo finalizaremos, como de costumbre, con el desarrollo de los mecanismos escoceses indirectos, es decir aquellos arbitrados a través del propio Estado británico de cara a la conformación de la voluntad nacional ante Bruselas, y que quedan resumidos primordialmente en los comités ministeriales conjuntos (JMC) y los concordatos bilaterales.

Es necesario indicar que este caso escocés, en cuanto a las referencias que se aportarán acerca de los marcos británicos de cada uno de los mecanismos descritos, tendrá poco que ver con los casos canario y toscano. El motivo reside en que mientras Canarias es una de las 17 CC.AA españolas, y Toscana una de las veinte regiones italianas; en cambio Escocia forma parte de un Estado con un proceso de regionalización mucho más joven y claramente inconcluso, de unas fuertes asimetrías, en el que sólo otros dos territorios como Gales e Irlanda del Norte tienen también ciertas competencias, mientras que los intereses de la mayor parte de la población y del territorio, los ingleses, no son defendidos por ninguna entidad descentralizada sino por el mismo Estado británico; con lo que no es propio (como tampoco lo será en el caso de Valonia) hablar de un marco británico homogéneo para cada uno de los mecanismos, aunque por motivos metodológicos y de la estructuración del estudio, así debamos hacerlo ¹⁶³.

¹⁶³ El caso escocés podía ser más comparable al valón en cuanto al número de regiones involucradas que en el supuesto belga son sólo tres a la hora de configurar el marco belga, aunque éste último se trate de un caso que no goza de unas asimetrías tan acentuadas como el escocés.

1. La participación de Escocia en el Consejo de Ministros de la UE como fórmula para aumentar su influencia en el proceso de Europeización

a) *El marco de la participación de las regiones británicas en el Consejo de Ministros de la UE*

Tras las disposiciones establecidas por el Tratado de Maastricht, distintos arreglos constitucionales internos han permitido a las entidades sub-nacionales de Alemania, Austria y Bélgica, la representación directa en el foro comunitario¹⁶⁴. En el RU las leyes de la *devolution* prevén para Escocia, Gales e Irlanda del Norte el uso de esa posibilidad, con dos sustanciales diferencias. De una parte, mientras que los representantes ministeriales regionales de aquellos países ejercitan un derecho, los británicos «sólo ejercitan una invitación que puede ser legalmente retirada cuando Londres lo estime oportuno, algo que sería ilegal en los casos alemán o belga» (Jeffery, ESC-8). De otra, la peculiar carencia de ningún tipo de gobierno federal en la *devolution* inglesa, supone que los departamentos del Ejecutivo londinense sean al mismo tiempo la voz del RU y de Inglaterra (Keating, 2005a, p.130).

De esta manera, la necesidad de asumir una posición europea común dentro de la línea británica, conecta a las administraciones transferidas con Whitehall. Y es que en la práctica, el marco legal diseñado en 1999, pretendía dar continuidad en la medida de lo posible al sistema previo a la *devolution*, gracias al cual las Scottish, Welsh y Northern Ireland Offices, participaban en los asuntos europeos como partes integrantes del Gobierno del RU. Entonces, los ministros territoriales, en su condición de ministros del Gobierno central, podían participar en las reuniones del Consejo de Ministros sin problemas, «e incluso el secretario de Estado para Escocia encabezó varias veces la delegación británica en el ámbito de la pesca, votando en representación del RU» (Nagel, 2004, p.68).

Como ya se ha venido advirtiendo, aunque el Consejo de Ministros de la UE es un órgano unitario, por la cantidad de distintas políticas comunitarias tratadas se viene articulando funcionalmente en consejos sectoriales, cuya composición difiere en función de las áreas temáticas. Corresponde a los mismos estados (en este caso al británico), escoger, en función de las materias a discutir, a los representantes sub-estatales capacitados para participar. Pero no sólo eso, sino que también depende de la elección jurídico-política de cada uno de los estados miembros la decisión sobre el papel, el rol y la medida en la que se consiente a los representantes regionales participar en las sesiones del Consejo. Sobre esta elección, el Tratado no hace a los estados ninguna sugerencia a que tengan en cuenta su propia articulación territorial, lo cual parece beneficioso en el caso británico debido a su ya analizada singular asimetría.

Según el nuevo marco legal británico propuesto por el proceso de *devolution*, a través de instrumentos como el Memorando de Entendimiento, el Comité Ministerial Conjunto o los concordatos, los ministros regionales británicos gozan del privilegio de poder acudir a los Consejos de Ministros de la UE como miembros de la delegación británica, aunque su actuación esté limitada a apoyar la predeterminada línea negociadora británica.

¹⁶⁴ La distinción entre este tipo de acuerdos constitucionales en Alemania, Austria y Bélgica se encuentra explicada en el caso de estudio valón.

El Memorando de Entendimiento, es el «principal acuerdo» entre el Gobierno británico y las administraciones transferidas (Wright, 2005, p.70). El documento delimita los principios a aplicar en las relaciones intergubernamentales entre los dos niveles de gobierno ¹⁶⁵. Aunque el Memorando sea mucho más completo, la profesora Carter (ESC-2) subraya que los cuatro pilares básicos que el Memorando exige a las relaciones entre los dos niveles de gobierno son: «la cooperación, el intercambio de información, la confidencialidad y la ausencia de sorpresas».

El Comité Ministerial Conjunto para Asuntos Europeos es un foro confidencial en el que se encuentran representados tanto el Gobierno central como las administraciones transferidas, y aunque no tiene fuerza legal para hacer de sus acuerdos decisiones vinculantes, supone un mecanismo que se reúne trimestralmente y resulta «muy interesante» (Jeffery, ESC-8), puesto que posibilita el diálogo y la aproximación entre los distintos niveles de gobierno.

Los concordatos son acuerdos jurídicamente vinculantes suscritos entre el Gobierno central y los Gobiernos territoriales. Actúan como una red de seguridad que sólo se aplica en los supuestos en los que la negociación derivada de los mecanismos anteriores no fuese suficiente para obtener un acuerdo. En el caso escocés, es de vital importancia el derivado del Comité Ministerial Conjunto para Asuntos Europeos, el «Concordato sobre coordinación de Política de la UE», que respecto a la participación en las reuniones del Consejo de Ministros de la UE sostiene, que éstas podrán producirse según los supuestos, bajo el liderazgo del ministro británico. Para la inclusión o no de representantes territoriales en la delegación británica, el jefe de la misma tendrá en cuenta la relación entre las materias a tratar y las responsabilidades transferidas. Además, continúa el concordato, la asistencia de funcionarios de las administraciones transferidas, cuya misión será la de apoyar y desarrollar la posición británica será, como sucedía antes del proceso de *devolution*, acordada bilateralmente con el respectivo departamento responsable del Ejecutivo central.

Si bien es cierto, como posibilita el marco legal británico, que las entidades sub-nacionales del RU puedan participar en el proceso de definición de la posición que el Gobierno británico sostiene en Bruselas, e incluso sentarse en los Consejos de Ministros, no lo es menos que esta posibilidad deriva de la hipotética invitación del Gobierno central y no es un derecho inalienable e inherente a las administraciones regionales. Por ello, desde antes de 1999 la participación de las entidades sub-nacionales británicas en el Consejo de Ministros de la UE viene materializándose con la presencia de funcionarios escoceses en la Representación Permanente del RU ante la UE (UKrep). Ese año estos funcionarios pasaron a formar parte de las respectivas oficinas de representación de las ejecutivas regionales, pero manteniendo formalmente su pertenencia a la UKrep ¹⁶⁶. Por ello, los expertos regionales vienen participando en las reuniones de trabajo, tanto del Consejo como en las del COREPER (bien en su primera bien en su segunda formación), como miembros de la delegación británica, ayudando a los representantes permanentes del RU ante los grupos de trabajo del Consejo y los de la CE.

Tanto los políticos como los funcionarios, los académicos, los miembros de asociaciones y los periodistas dan cifras equívocas cuando se les pregunta por la frecuencia de la par-

¹⁶⁵ Para profundizar en el contenido y en la extensión exacta del Memorando véase: Wright, 2005.

¹⁶⁶ Michael Aron y Desmond Clifford, que trabajaron con anterioridad al proceso de *devolution* en la UKrep, lideran actualmente las delegaciones de los gobiernos de Escocia y Gales en Bruselas.

ticipación de las entidades subnacionales en el Consejo de Ministros de la UE. Mientras que la diferencia entre la frecuencia con la que los ministros regionales británicos acuden al Consejo de Ministros oscila hasta en un cuarenta por ciento según la procedencia laborista o nacionalista de los políticos, la diferencia en el recuento por parte de funcionarios y académicos debe atribuirse mayormente a la cantidad de distintas formaciones (hasta nueve actualmente), y a la posibilidad de las mismas de reunirse de manera bien formal, bien informal. A pesar de ello, puede afirmarse que los ministros de las entidades sub-estatales británicas, efectivamente acuden a algunas formaciones del Consejo de Ministros de la UE. Lo hacen de una manera más regular los escoceses que los galeses, y en los casos en que acuden, participan de las reuniones, pueden tomar la palabra, e incluso Keating afirma que «ocasionalmente el Ejecutivo escocés toma el liderazgo como parte de una única delegación británica» (Keating, 2005a, p.131). Como parece lógico los representantes sub-estatales tienen la posibilidad de acudir a las formaciones del Consejo de pesca, agricultura, educación o medio-ambiente, entre otras, pero no a las de competencia, asuntos generales y relaciones exteriores o asuntos económicos.

En cualquier caso, y aunque miembros de la Oficina de representación del Gobierno de Escocia sostengan que «estar sentados en la mesa es una cuestión muy importante» (Fox, ESC-6), la importancia de la frecuencia, la posibilidad de hablar y el hipotético liderazgo es relativa. La doctrina escocesa sobre la materia coincide en desmitificar la importancia de aparecer en las reuniones del Consejo de la UE, «que no es más que una cuestión simbólica» (Jeffery, ESC-8), ya que en la mayor parte de las ocasiones, «no es importante quién habla, sino la postura británica previamente negociada» (Carter, ESC-2), con lo que «lo realmente importante es el acuerdo anterior detrás de la mesa y no quién se siente delante de la mesa» (Jeffery, ESC-8), por lo que el hecho «de que los representantes escoceses defiendan la postura británica no implica que las voces escocesas vayan a ser más y mejor representadas» (Scott, ESC-16).

No supone una gran diferencia quién se siente en la mesa, ya que no es posible que existan dos posturas distintas, y en ocasiones los matices sólo se puede medir en términos de política territorial doméstica. Y es cierto, que muchas veces el Consejo de la UE se preocupa más bien poco de la composición de las delegaciones, algo que entiende que debe ser resuelto de manera interna, y que el sistema de trabajo del mismo Consejo implica que la mayor parte de las posiciones negociadoras sean establecidas y debatidas entre los estados miembros en el seno del COREPER, con lo que no es tan importante que un escocés, un galés o un norirlandés representen la postura británica en el Consejo, como lo es que los intereses de aquellos se hayan visto reflejados en la formulación de la posición común británica, tanto en los comités del Gabinete del RU, como en los grupos de trabajo de la administración británica, así como en los comités del Consejo y en los grupos de trabajo en Bruselas.

Parece obvio que es más importante que tus argumentos hayan sido tenidos en cuenta a la hora de decidir una posición previa, a que uno de los tuyos sea quien se siente en la mesa a defender una postura en la que tal vez no se haya participado lo suficiente. Sin embargo, tampoco puede obviarse el valor, cuando menos de representación política, que tiene para las entidades sub-nacionales sentar a sus representantes juntos a los de otros estados miembros, aunque sea no para defender una postura propia sino en representación de todo el Estado. Además, a efectos metodológicos es más factible medir el número de ocasiones en el que las entidades sub-nacionales participan en el Consejo de Ministros, que medir el grado en el que

las mismas participaron en la adopción de un acuerdo o postura común a defender en el Consejo.

b) *La participación de Escocia en el Consejo de Ministros de la UE*

Como veníamos explicando anteriormente, tras la *devolution* se completó el marco jurídico formal por el cual las entidades sub-estatales que componen el RU, podían intervenir en las sesiones del Consejo de Ministros de la UE, algo que ya habían hecho antes de 1999. El sistema diseñado a partir de entonces se inserta dentro de los canales caracterizados por la «invitación», con lo que para que un representante escocés pueda participar en la delegación británica en un Consejo de Ministros de la UE, es necesaria la invitación del jefe de delegación británica, generalmente cursada a petición de los ministros escoceses cuándo entienden que lo que se pretende discutir afecta a sus intereses generales y además coincide con materias transferidas al Parlamento escocés. «La mejora en el sistema sería que la participación escocesa en el Consejo fuese un derecho y no una invitación» (tal y como sucede en el caso de Valonia), explica el liberal y antiguo Vice-primer Ministro escocés, Jim Wallace, consciente de que las invitaciones no siempre se cursan y pueden ser retiradas.

Más allá de este condicionante, desde 1999 la participación escocesa en el Consejo se consolida e incrementa paulatinamente, siendo cada vez más significativa. A pesar de los intentos de Edimburgo por abarcar un rango más variado de Consejos de Ministros, no ha tenido la posibilidad de acudir a los de asuntos generales y relaciones exteriores, competencia o temas económicos, quedando su participación constreñida a las «políticas de perfil bajo, ya que siempre existen pequeñas rivalidades entre los departamentos de Londres y Edimburgo» (Wright, ESC-21). Y es que la participación escocesa termina dependiendo «del liderazgo de Londres, y por tanto los representantes escoceses generalmente acuden a los consejos de menor importancia» (Scott, ESC-16). Como explica el director de la oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas, Michael Aron, representantes escoceses acuden preferentemente a las formaciones del Consejo en las sesiones sobre agricultura, pesca, medio-ambiente, transporte, justicia y educación, todas ellas, materias transferidas según la Ley de Escocia de 1998 (Aron, ESC-1).

Como sucede en los casos de las demás entidades territoriales británicas, cuya hipotética participación en el Consejo de la UE está delimitada por el Memorando de Entendimiento, el Comité Ministerial Conjunto Europa y el Concordato, el marco escocés que posibilita la mencionada participación se completa con lo dispuesto en el parágrafo 5 de la Ley de Escocia de 1998, así como en lo referido en el Libro Blanco del Parlamento escocés de 1999. La Ley de Escocia establece que los ministros escoceses pueden asistir a sus homólogos británicos en materias transferidas, mientras que el Libro Blanco (Parlamento de Escocia, 1999a) especifica que los «ministros y los funcionarios deben tener un papel que jugar en las sesiones relevantes del Consejo, así como en otras negociaciones con los socios europeos». Allí, su rol consistirá en «apoyar y avanzar una única línea de negociación británica, de la que previamente habrán formado parte de su configuración».

Como bien sugiere Sloat (2002, p.91), la debilidad de los preceptos descritos radica en que a pesar de que «claramente sugieren que el Gobierno de Escocia debe estar representado, no queda claro cómo, cuándo, ni hasta qué punto los ministros jugaran su papel. También resulta incierto cómo esos principios operaran en el supuesto de que diferentes partidos políticos lideren las administraciones británicas y escocesa».

Pora arrojar algo de luz a la cuestión debemos acudir tanto a la literatura sobre la materia como a las entrevistas realizadas. La mayor parte de los agentes consultados coinciden en que el Consejo de Ministros estrella es el de pesca, en el que siempre hay un ministro escocés, mientras que la frecuencia de participación de otros representantes en otras formaciones del Consejo es menor. Al contrario de lo que sucede en el caso belga, el liderazgo de la representación casi siempre corre a cargo del correspondiente departamento británico, lo que concede una cierta influencia a los representantes escoceses, pero a costa de constreñirse a la línea política marcada por los equipos de trabajo de Londres.

Además, a los ministros escoceses no les está permitido discutir en el Parlamento de Edimburgo los detalles de las negociaciones o las concesiones efectuadas, ni tampoco compartir la información confidencial sobre la posición negociadora británica. Esta situación provoca que los ministros escoceses puedan negociar diferentes acuerdos en el marco del Consejo actuando como parte de la delegación británica y apoyando su postura, tal vez no todo lo representativa de los intereses escoceses, y a la vez a su vuelta a Edimburgo explicar que defendieron las inquietudes escocesas. Además, Escocia puede tener cierta representación en las formaciones funcionales dedicadas a ciertas áreas del Consejo, pero pierde toda capacidad de representación cuando ciertas cuestiones funcionales se dirimen en el Consejo de Asuntos Exteriores o en el Consejo Europeo, foros en los que no hay representación escocesa. Y es que, por mucho que puedan existir cauces de información, en estos casos la defensa de los intereses escoceses depende mayormente de la sensibilidad del Gobierno británico con respecto al tema escocés y a los informales contactos políticos personales (Keating, 2005a, pp.131-132).

Con relación a la participación escocesa en el Consejo de Ministros de la UE, los funcionarios británicos consultados, tanto escoceses como no escoceses, coincidieron en asegurar: que los ministros escoceses vienen atendiendo regularmente algunas formaciones del Consejo, sobre todo las de pesca y agricultura, y ocasionalmente tienen la oportunidad de hablar, pero siempre en defensa de una previamente acordada postura británica, ya que la exhibición de las disensiones internas podría debilitar la posición negociadora británica y conllevar innecesarias concesiones. Además, la posibilidad de que los ministros escoceses liderasen las delegaciones británicas, fue acogida como hipotéticamente posible pero muy poco frecuente.

Entendemos importante incidir en la cuestión de que la participación de representantes escoceses en el Consejo de Ministros de la UE, se realiza bajo los principios de cooperación, confidencialidad, intercambio de información, y ausencia de sorpresas. Esta cuádruple guía incide en el hecho de que los negociadores escoceses se auto-consideren como partes a un mismo nivel que sus homólogos de Londres, y que trabajen por encontrar la mejor posición, «dentro de un sistema que debe funcionar, porque de no hacerlo tendríamos episodios como el de Cataluña, algo que nunca sucederá dentro del actual sistema británico» (Carter, ESC-2).

Sin embargo, una de las diferencias sustanciales entre el caso catalán y el escocés, es que tras sus respectivos procesos de regionalización, mientras que en Cataluña, sólo a partir de 2004 han coincidido coaliciones lideradas por socialistas tanto en Madrid como en Barcelona, en Escocia la coincidencia de los colores laboristas en sendos gobiernos de Londres y Edimburgo ha sido una constante entre 1999 y 2007. Los principios antes citados se han respetado en un sistema en el que han funcionado las relaciones interinstitucionales entre los diversos niveles de gobierno, en tanto en cuanto han venido estando encauzadas por los canales del Partido Laborista.

Sin embargo, incluso antes de la llegada de los nacionalistas al poder en Escocia en mayo de 2007, la posibilidad, confirmada tras los comicios regionales, de la entrada en juego de la

variable de la *distinctiveness*, suponía tanto un misterio como un desafío a superar. Entonces, los funcionarios bien no se pronunciaban, bien se remitían a los cauces legales establecidos, los políticos hablaban en función de intereses electorales, mientras que los académicos, por lo general, tenían sus dudas de que el sistema pudiera seguir funcionando como hasta la fecha. «Si el Ejecutivo escocés adoptase una política de confrontación en sus relaciones con el Gobierno británico, se podría encontrar, en mayor o menor medida, desconectado de la red de trabajo de Londres» (Wright, 2005, p.135), explicaba Wright, quien coincidía con Jeffery, para el que un cambio en el color de los Ejecutivos de Londres o de Edimburgo impediría el intercambio intergubernamental de información, tal y como se había desarrollado hasta entonces (Jeffery, ESC-8).

Y es que según Wright, muchas de las cuestiones, incluida la participación escocesa en el Consejo de la UE, «se han resuelto por la política de ausencia de conflictos diseñada por los gobiernos laboristas de Londres y Edimburgo, por lo que un cambio de gobierno haría las diferencias insalvables» (Wright, ESC-21), en una opinión que no compartía Michael Keating, quien sostenía que hasta en el caso de la distinta orientación política de los gobiernos central y territorial, las diferencias podrían solucionarse negociando en función de las perspectivas políticas de los niveles de gobierno y de los partidos políticos implicados (Keating, ESC-10).

Con respecto al tema de la participación cuantitativa de representantes escoceses en el Consejo de Ministros de la UE, y aun manteniendo las ya comentadas reservas acerca de su relativa importancia, a veces más simbólica que real, según el entonces Vice-primer Ministro, el liberal Jim Wallace, afirmaba en 2002, que desde el inicio del proceso de la *devolution*, la cifra giraba en torno al diez por ciento de las reuniones del Consejo, cantidad que justificaba por la ausencia de intereses escoceses en juego en muchas de las sesiones¹⁶⁷. Cuatro años más tarde, el europarlamentario nacionalista Aylin Smith (ESC-18) reducía notablemente la cifra de participación, que a su juicio apenas llega al dos por ciento, con el «agravante de que como las sesiones son secretas no se sabe si los representantes escoceses están dormidos o despiertos».

TAB. E-9

Participación escocesa en el Consejo de Ministros de la UE desde 1999 a junio de 2006

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tot.
<i>Agricultura y Pesca</i>	4	5	6	6	7	7	8	1	44
<i>Medio Ambiente</i>	1	1	1	1	2	0	0	1	7
<i>Justicia e Interior</i>	0	1	1	1		2	2	1	8
<i>Educación y Cultura</i>	0	1	1	1	1	1	4	2	11
<i>Otros</i>	1	1	3	1	3	1	0	0	10
Total	6	9	12	10	13	11	14	5	80

Fuente: Gobierno de Escocia, 2007a.

¹⁶⁷ Información extraída a través de: Wright, 2005, p.104.

Algo más ajustadas, al menos a las cifras de los años más recientes son las aportadas por el director de la oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas, Michael Aron, quien sostiene que «las entidades sub-nacionales británicas son las segundas en todo Europa que más participan en el Consejo tras las regiones belgas». Atribuyen a Escocia una participación en unas veinte de las cincuenta formaciones anuales del Consejo, lo que equivaldría a que Escocia sienta a sus representantes en la mesa del Consejo, en el cuarenta por ciento de las reuniones (Aron, ESC-1).

Aparte de los datos suministrados por políticos, funcionarios y académicos ¹⁶⁸, lo más fiable es acudir a las estadísticas del Gobierno de Escocia, que como se advierte en la tabla E-9 recogen las participaciones escocesas en el Consejo entre 1999 y junio de 2006 ¹⁶⁹. Según estas cifras, que son las más detalladas de las que disponemos, la presencia escocesa en las formaciones del Consejo de Ministros se habría incrementado paulatinamente hasta bordear las quince apariciones anuales (debemos omitir los datos de 2006 que sólo computan la mitad del año). Eso supondría una presencia escocesa en casi una cuarta parte de los aproximadamente sesenta Consejos de Ministros anuales que se vienen celebrando en los últimos años. Por formaciones, la participación escocesa en los Consejos de Agricultura y Pesca, suma con 44 presencias, más de la mitad de las ocho decenas de apariciones escocesas computadas en el Consejo, seguida muy de lejos por la participación en los Consejos de Educación (11), Justicia e Interior (8), y Medio Ambiente (7).

TAB. E-10

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Consejo de Ministros de la UE en función del tipo de agentes consultados.
Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y
cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Baja (0,32)
<i>Políticos</i>	Media (0,42)
<i>Funcionarios</i>	Alta (1)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Media (0,50)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

¹⁶⁸ Amanda Sloat (2002a, p.216) utiliza también las estadísticas del Gobierno de Escocia reflejadas en la tabla E-9, pero además añade datos acerca de la participación de funcionarios escoceses en los grupos de trabajo del Consejo, quienes según la académica, estuvieron presentes en 32 de ellos durante el segundo semestre de 1999, y hasta en 67 ocasiones durante todo el año 2000.

¹⁶⁹ Sin embargo, como sugiere Jim Walker a través de (Keating, 2005a, p.131), esas cifras pueden estar hinchadas por un sistema de rotación en el que cada uno de los ministros de los territorios transferidos entra veinte minutos en cada sesión, para poder asegurar a su electorado que efectivamente participaron.

Más allá de la participación cuantitativa de Escocia en el Consejo de la UE, no tenemos otra fórmula para responder a la cuestión de la participación cualitativa en el Consejo, que acudir al índice de satisfacción con la participación escocesa en el Consejo de Ministros de la UE, desde la perspectiva de la defensa de los intereses escoceses.

En primer lugar, podemos señalar que no todos los agentes sociales consultados se mostraron igual de satisfechos con la mencionada participación escocesa. Además, estas valoraciones se movieron en polos opuestos y claramente definidos, como se advierte en la tabla E-10. Mientras que los funcionarios públicos y los miembros de asociaciones se declararon muy satisfechos con la eficacia de la participación escocesa directa en el Consejo de Ministros, todos los demás agentes discreparon apuntando satisfacciones medias o bajas que nunca alcanzaron la mitad de la escala entre cero y uno. Con todo, la media general se situó precisamente en esa valoración media de 0,50 de la escala.

Muestra de la dispersión en las opiniones en referencia a la eficiencia del mecanismo para Escocia, la constituye la confrontación de las valoraciones que hacen la diputada regional Irene Oldfather y la ministra Linda Fabiani. Mientras que la laborista Oldfather (ESC-14) entiende que el actual sistema de representación escocesa en el Consejo «supone la mejor fórmula para defender los intereses escoceses», la nacionalista Fabiani (ESC-5) no cree que «la perspectiva escocesa esté realmente representada a través de la delegación británica». Sin pretender entrar en el debate político, debemos apuntar que el sistema no debe ser del todo malo para la defensa de los intereses escoceses cuando el compañero de partido de Fabiani, antiguo eurodiputado y académico Sir Neil MacCormick (ESC-11), entiende que «aunque podría ser mejor, es bueno y mejora al anterior».

Mientras que laboristas y nacionalistas hacen valoraciones políticas más o menos sesgadas, el antiguo secretario del Comité para Asuntos Europeos del Parlamento de Escocia y actual miembro de la delegación del Gobierno regional en Bruselas, James Johnston, pondera las ventajas y los inconvenientes del sistema. A su juicio, de una parte es muy positivo para los intereses escoceses acudir a las reuniones del Consejo de Ministros de la UE de la mano de un estado de la importancia dentro de la UE del RU, puesto que el peso de su postura es mucho mayor, pero de otra, el aspecto negativo radica en la imposibilidad de distinguir una postura diferenciada de la británica en aquellos casos de intereses opuestos (Johnston, ESC-9).

TAB. E-11

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Consejo de Ministros de la UE. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
10,52%	31,57%	26,31%	31,57%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

Las limitaciones generales que el marco británico ha impuesto a los intereses escoceses para utilizar este canal de participación provocan que la dispersión de las respuestas respec-

to a la satisfacción con la eficacia del mecanismo sea también el rasgo predominante de la tabla E-11. De los consultados, más de un treinta por ciento hablaba de una satisfacción alta, idéntico porcentaje que apostaba por una satisfacción baja, mientras que sólo una cuarta parte de los encuestados creían que la misma era media. Del análisis conjunto de las tablas E-10 y E-11 acerca de la satisfacción con la participación escocesa en el Consejo de Ministros de la UE, se desprende que la misma es bastante limitada y que la cuestión divide casi a partes iguales a los agentes consultados.

2. La interacción de Escocia con la Comisión Europea como método para aumentar la influencia regional en la gobernanza Europea

a) *El marco de la participación de las regiones británicas en los comités de la Comisión Europea*

Las ofertas de participación en la fase ascendente de la legislación comunitaria que los comités de la CE ofrecen a los representantes, bien británicos bien escoceses, no son ni mucho menos escasas. Es aquí dónde encontramos el marco apropiado para involucrar en el proceso decisonal europeo a las distintas entidades sub-nacionales que componen el RU en general, y a Escocia, objeto de nuestro estudio en particular. En esta línea, tanto académicos, como funcionarios o políticos escoceses, coinciden en reconocer que la CE es una institución comunitaria muy abierta y permeable a las inquietudes regionales¹⁷⁰, que además, «siempre ha estado dispuesta a recibirnos» (Oldfather, ESC-14), y en la que «siempre hemos podido hablar cuando hemos querido» (Fabiani, ESC-5).

Esta situación de interés mutuo y en ambos sentidos entre la administración europea y la británico-escocesa, favorece que la participación de las entidades sub-estatales británicas, se constituya, aún con las reiteradas diferencias entre cada una de las entidades territoriales, en un «mecanismo usado con una frecuencia regular, muy positivo sobre todo para los mismos funcionarios, quienes insisten en su utilización como fórmula para promover sus propias carreras» (Wallace, ESC-20).

Sin embargo, tampoco sería riguroso sobredimensionar la influencia que pueden alcanzar las diferentes entidades subnacionales británicas a través de su presencia en los comités de gestión, de reglamentación y consultivos de la CE, puesto que en todo caso se influiría de manera indirecta, ya que como reconoce el propio director de la oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas, Michael Aron (ESC-1), «sería sorprendente que una única región europea, tuviese mucha influencia, puesto que la *Comitología* es un proceso técnico específico». Una parecida línea de escepticismo es sostenida por el antiguo Vice-primer Ministro, Jim Wallace (ESC-20), para quien no está clara la efectividad del mecanismo, y cree que el sistema funciona mejor a escala del Consejo de Ministros. Más lejos aún de las escépticas opiniones anteriores va el académico y antiguo euro-diputado Neil MacCormick (ESC-11), quién es contundente al explicar que: «dada la importancia del proceso de la *Comitología*, ¿es lo suficientemente buena como para entender el interés regional? No creo que la

¹⁷⁰ Coincidieron entre otros en este comentario, Charlie Jeffery (ESC-8), Michael Aron (ESC-1), Irene Oldfather (ESC-14), o Linda Fabiani (ESC-5).

Comitología pueda garantizar el interés regional, ya que una cosa es intentar influir y otra ser efectivo».

El marco británico de reglamentación de la posibilidad de participación por parte de sus regiones en los comités de la CE, es prácticamente idéntico al de la participación en el Consejo de Ministros de la UE desarrollado anteriormente, al cual nos remitimos y que como aquel se fundamenta en la invitación por parte de las delegaciones británicas hacia los funcionarios de las entidades sub-estatales que deseen o puedan formar parte de los comités, y para cuya intervención en los mismos, seguirá rigiendo el cuádruple principio de la cooperación, el intercambio de información, la confidencialidad y la ausencia de sorpresas. Más allá de que el marco legal británico en la materia pudiera ser más estricto o más laxo, lo cierto es que, incluso antes del proceso de la *devolution*, representantes regionales británicos venían bien desarrollando su labor dentro de la UKrep, bien ayudando a los miembros de la misma a ejercer su labor ante los comités de la CE.

Una de las características más importantes del mecanismo de la participación británica, al igual que sucede con la de otros de los estados miembros, en los comités de la CE, es su alto grado de informalidad. La falta de institucionalización del mismo ha provocado que apenas sea objeto de estudios tanto a escala europea como escocesa, que la doctrina se refiera en escasas ocasiones al mismo, y que muchos de los agentes sociales entrevistados apenas sean capaces de aportar unas mínimas referencias sobre el mismo. Pero no solamente ellos, sino que los documentos del mismo Gobierno británico «tampoco tratan la cuestión, probablemente porque el RU no puede evitar que los funcionarios y los políticos escoceses se comuniquen con los funcionarios de la CE» (Sloat, 2002, p.96). Tanto la falta de institucionalización como la informalidad hacen de la participación de las entidades sub-nacionales británicas en los comités de la CE, así como la mera tarea de *lobbying* o presión sobre los mismos, «un mecanismo del que no hay evidencias, que resulta imposible de contrastar» (Keating, ESC-10), y del que «resulta muy complejo su análisis por la informalidad de los contactos» (Smith, ESC-18), por lo que es una tarea prácticamente inviable precisar la efectiva influencia de las entidades sub-estatales británicas (Jeffery, ESC-8).

A pesar de todas las dificultades expuestas, los miembros de las asociaciones consultadas arrojan algo de luz al menos acerca de la sistemática del proceso, al que atribuyen una doble composición. «El proceso tiene dos partes, la formal en la que les remitimos los estudios y la documentación que nos piden, y la informal, a través de reuniones en Bruselas, a las que mandamos un representante las veces que sea necesario» (Evans, ESC-4).

b) *La interacción de Canarias con la Comisión Europea*

Como quedó reflejado con anterioridad, Escocia al igual que el resto de las entidades territoriales británicas viene participando, de manera más o menos informal, y desde hace tiempo, incluso antes del inicio del proceso de *devolution*, en los comités de la CE. La mencionada participación escocesa en los comités de la CE, se ha debido mayormente a la invitación por parte de los jefes de delegación de las representaciones británicas para formar parte de las mismas a funcionarios y expertos escoceses, a la hora de discutir o negociar con la CE. Sin embargo, también se han constatado acercamientos o meros contactos de *lobbying* todavía si cabe menos institucionalizados de expertos, funcionarios y políticos escoceses, fuera del ámbito comúnmente denominado como *Comitología*. Y este último tipo de contactos resulta aún más difícilmente contrastable, compilable y analizable que la ya de por sí compleja *Comitología*.

A pesar de todo, los contactos y las conexiones con la CE, son una de las prioridades oficialmente reconocidas por el Ejecutivo escocés, que reconoce en su Estrategia Europea, que debe aprovechar las oportunidades para influir en el proceso decisonal europeo desde su mismo inicio, a través de encuentros directos con funcionarios de la CE, y con los mismos Comisarios; insistiendo asimismo en la necesidad de responder y conectar completamente con los procesos comunitarios de consultación y evaluación de impacto (Gobierno de Escocia, 2004a, p.6).

Más allá del trabajo que efectúan en esta dirección políticos, funcionarios y expertos escoceses, mencionando especialmente el caso de los miembros de la oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas, específicamente destinados en Bruselas al efecto y acerca de cuyo trabajo hablaremos detalladamente en el siguiente de los apartados de este estudio; para mantener los contactos y las conexiones con Escocia, la misma CE dispone desde 1975 de su propia oficina de representación en Edimburgo. Se trata de una de las primeras oficinas regionales en la UE, que actúa como la extensión regional de la Representación de la CE en el RU, radicada en Londres. Aunque su papel principal es el de representar el punto de vista de la CE y explicar las políticas comunitarias; trabaja junto a políticos, asociaciones de intereses específicos o proveedores de información; y resulta también, «una fuente crucial de información para la CE respecto a los logros económicos y sociales escoceses, y para acercar la visión de la población escocesa con respecto a cuestiones como el cambio constitucional, (...), o la ampliación de la UE» (Unión Europea, 1999e, pp.6-7), entre otros.

Como ya comentamos, también en el supuesto escocés la mayor parte de los agentes encuestados coincidieron en reconocer a la CE como una institución muy abierta a escuchar al menos las inquietudes sub-nacionales, con lo que los funcionarios escoceses recibían todo tipo de facilidades para aportar datos sobre materias transferidas a la CE, entrando de esta manera desde su inicio en el proceso legislativo europeo, contactando con los funcionarios de la CE que se encargan de redactar los borradores de las distintas políticas y proporcionando soluciones útiles.

Sin embargo, y como parece lógico, a pesar de que los funcionarios de la CE están muy abiertos al asesoramiento de las entidades sub-nacionales, lo cierto es que cualquiera no puede pretender acercarse en cualquier momento a la CE y querer ser escuchado. Por ello, la utilización de redes regionales es muy efectiva para acercarse a la CE, puesto que los argumentos expresados son más consistentes y serán más fácilmente escuchados en los casos en los que son presentados por un extenso grupo de regiones agrupados en sistemas como el REG-LEG o la CRPM, asociaciones interregionales a las que pertenece Escocia, que cuando son defendidos por una sola región. En esta línea se expresaba un funcionario del Comité de Autoridades Locales Escocesas (COSLA), para el que la CE «prefiere una perspectiva comprehensiva», y por eso explicaba que Scotland Europa era útil porque suponía un único punto de vista de toma de conocimiento y retroalimentación ¹⁷¹.

Asimismo, el interés para una entidad subnacional como Escocia de interactuar con la CE puede radicar en el hecho de que según en qué políticas, la Administración europea puede escuchar todas las posiciones, algo que en ocasiones pudiera no suceder necesariamente

¹⁷¹ Extracto de una entrevista sostenida por Amanda Sloat con un funcionario de COSLA, reproducida en: Sloat, 2002a, p.124.

de igual forma en el caso de la británica. Es entonces, cuando según un funcionario de la CE, Escocia y el resto de entidades sub-nacionales europeas pueden obtener unos resultados beneficiosos de su relación con la CE, en el supuesto de que: en primer lugar deje clara su opinión al inicio del proceso, sobre todo durante la fase de consultas y en la de la redacción de los borradores; en segundo lugar y en el supuesto de que sus intereses no hayan sido convenientemente representados en la legislación final, Escocia puede obtener derogaciones e incluso implementar directivas de manera diferente al resto del Estado británico; y por último alienta las negociaciones intra-estatales ante la imposibilidad para la CE de satisfacer tanto a los parlamentos nacionales como a los sub-nacionales ¹⁷².

Una cuestión digna de analizar es la frecuencia de la activación o utilización escocesa de este mecanismo de la participación y la presión sobre los comités de la CE. Según lo explicado por los agentes consultados los contactos, son bastante frecuentes y regulares, si bien alguno de los entrevistados se mostró reacio a exagerar la frecuencia de las interacciones escocesas con la CE.

En cualquier caso, la mayor parte coincidió en que se trata de un proceso constante, continuo y frecuente. «El contacto con la CE es generalmente informal, de carácter regular, y prácticamente diario», explica Steven Fox (ESC-6), funcionario de la oficina de representación del Gobierno de Escocia, en una aseveración refrendada por su jefe y director de la oficina, Michael Aron (ESC-1), que expone que los contactos son muy frecuentes y que cubren muchas de las políticas europeas, e insiste en la política de intercambio de información con la UKrep, pero matiza que a los encuentros con los funcionarios de la CE «acudimos solos».

Con respecto a la cantidad de personas que defienden los intereses escoceses ante la CE, el eurodiputado del SNP, Aylin Smith (ESC-18), se atreve a arrojar algo de luz y explica que «en términos de *Comitología*, unas diez personas hacen *lobbying* para Escocia», mientras que el director de la Asociación del Güisqui escocés, Campbell Evans (ESC-4), nos revela las

TAB.E-12

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en los comités de la Comisión Europea en función del tipo de agentes consultados.
Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Media (0,60)
<i>Políticos</i>	Media (0,41)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,75)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Media (0,56)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

¹⁷² Conclusiones extraídas de una entrevista sostenida por Amanda Sloat con un funcionario de la CE, reproducida en Sloat, 2002a, pp.152-153.

modalidades: «Tenemos contactos con la CE la mayor parte de las semanas del año, ya sea por medio de reuniones, correos electrónicos o por teléfono».

En este caso, los académicos consultados no coinciden respecto a la dimensión de la frecuencia en la utilización del mecanismo, ya que mientras que Caitriona Carter (ESC-2) sostiene que «los funcionarios escoceses, que vienen gozando en Bruselas de *status* diplomático, son muy activos en la *Comitología*», conformando la única opinión que diverge del resto de las esgrimidas, Michael Keating (ESC-10) explica que en el caso escocés, «no se trata de un mecanismo demasiado utilizado (...), y que como mucho ha servido para un número muy concreto de ocasiones».

Por todo lo anterior, no parece extraño que las valoraciones obtenidas entre los agentes sociales consultados en Escocia, acerca de la satisfacción con el uso de este mecanismo de participación de la región en los comités de la CE, impliquen, según lo dispuesto en la tabla E-12, sólo una satisfacción nula en el caso de los periodistas, y media, aunque por debajo del cincuenta por ciento (0,41 sobre 1) en el de los políticos. Muy entusiastas con la eficiencia del mecanismo se mostraron en cambio los miembros de asociaciones o los funcionarios públicos escoceses (1 y 0,75 sobre 1, respectivamente). Por ello, desde la Oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas, su director sostiene que el mecanismo «funciona muy bien porque la CE es una institución muy permeable a los intereses subnacionales» (Aron, ESC-1), y en la que otro de sus miembros explica que la participación y los contactos con la CE «son muy satisfactorios en ambos sentidos, ya que no siempre se trata de una aproximación negativa sino que, sino que nosotros, en nombre de Escocia, también aportamos al proceso» (Fox, ESC-6). Posturas que coinciden con la posición de la ministra para Europa, Relaciones Internacionales y Cultura del Gobierno de Escocia, Linda Fabiani (ESC-5), quien asegura que, «a pesar de la burocracia, que constituye siempre una barrera, la intención de los funcionarios de la CE ha sido proclive siempre estar abiertos a nosotros»...

Sin embargo, las valoraciones de los académicos no son cualitativamente tan positivas. Aunque Scott (ESC-16) se atreve a aventurar que probablemente sea una fórmula satisfactoria para los intereses escoceses, lo cierto es que «no existe demasiada relación entre la *Comitología* y la administración escocesa transferida (...) ya que la mayor parte de los expertos acuden desde Whitehall». Por su parte, Wright pondera el mecanismo desde la perspectiva de que un conocimiento profundo de lo que sucede en Bruselas, puede fortalecer la posición negociadora escocesa en Londres, aunque reconoce que es imposible medir la influencia exacta obtenida, a pesar de lo cual sostiene que salvo en pesca, la mencionada influencia escocesa en la CE es muy indirecta (Wright, ESC-21).

TAB. E-13

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en los comités de la Comisión Europea. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
21,05%	15,78%	36,84%	26,31%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

Entre los decepcionados con la eficacia del mecanismo desde la perspectiva de los intereses escoceses, encontramos a dos políticos, cuyos partidos se encontraban entonces (noviembre de 2006) en la oposición a los gobiernos laborista de Londres, y laborista-liberal de Edimburgo. «Por los resultados tenemos constancia de que el mecanismo no funciona demasiado», explicaba el eurodiputado nacionalista Aylin Smith (ESC-18), mientras que el diputado conservador del Parlamento de Escocia, Phil Gallie (ESC-7), se mostraba aún más contundente: «No estamos realmente involucrados, los esfuerzos que invertimos son limitados, existe un gran vacío (...) y no creo que sea una buena opción». Respecto a estas opiniones, presumimos, que el debate político puede, justificar unas opiniones abiertamente negativas, no compartidas por la mayoría de los encuestados.

Y es que del análisis conjunto de las tablas E-12 y E-13 se deduce que la participación en los Comités de la Comisión Europea es un mecanismo que aporta una satisfacción media a los agentes consultados (0,56 sobre 1), que supera la barrera del cincuenta por ciento a pesar de que sólo algo más de una cuarta parte de los encuestados admitiesen un elevado grado de satisfacción con la eficacia del mecanismo.

3. La representación de Escocia en Bruselas como expresión de las aspiraciones escocesas en el seno de la actual UE

a) *Las diferentes fórmulas de presencia de las entidades sub-nacionales británicas en Bruselas*

Las oficinas regionales británicas, entre las que hace casi una década Badiello (2000) contaba 32, se caracterizan por presentar un alto grado de variedad y heterogeneidad. Sobre todo en lo referido al territorio representado. Y es que aunque comúnmente se las denomine como oficinas regionales de información, no operan como representantes regionales de un nivel de gobierno bien definido sino que pueden representar a distritos electorales, condados, autoridades locales, autoridades unitarias, o bien entidades sub-estatales como Irlanda del Norte, Gales o Escocia (Badiello, 2000, pp.110-111). Además, las oficinas regionales británicas tienen la posibilidad de establecerse como representaciones plenamente incardinadas en el organigrama regional o como representaciones ubicadas fuera del mismo y tuteladas por agencias o asociaciones. Asimismo, las oficinas pueden diferir también en cuanto a su estructura unitaria o compartida con otras regiones o entidades locales, como por el número y la formación de las personas empleadas, como por su perfil técnico o político, por las funciones que desarrollan: *lobbying* a las instituciones comunitarias, recogida de información, promoción de la visibilidad del territorio, o intercambio informal de información, entre otros.

A la hora de diferenciar entre los distintos tipos de oficinas regionales británicas existentes es muy útil recurrir, como hace una década explicaba Jeffery, al análisis de las relaciones entre las oficinas regionales y la Representación Permanente británica (UKrep). En comparación con el caso de los *länder* alemanes, el académico revelaba que las oficinas británicas, a excepción de la escocesa y la galesa, que compartían el estilo de las alemanas a la hora de realizar demandas alejadas en algunos matices de la línea marcada por la Representación Permanente estatal en Bruselas, gozaban de unas ambiciones mucho más modestas (Jeffery, 1997a, pp.199-200).

A pesar de su heterogeneidad, el actual modelo británico de representación territorial en Bruselas presenta un mínimo marco común al menos para las entidades territoriales transferidas de Irlanda del Norte, Escocia y Gales, bajo un modelo que han imitado algunas de las regiones inglesas. De hecho, las autoridades transferidas, alentadas por el proceso de la *devolution*, se han

preocupado por buscar los funcionarios y los recursos necesarios para establecer unas representaciones en Bruselas que les sirviesen simbólicamente para elevar su perfil a escala europea, y en la práctica para recabar la información necesaria sobre las distintas temáticas de la Agenda Europea en las que pudiesen estar interesadas en participar de su formación.

Sin embargo, estas oficinas de Irlanda del Norte, Gales y Escocia en Bruselas, deben asegurar que sus actividades no comprometen la autoridad de la UKrep. Y es que, «aunque formalmente no son parte de la UKrep, sí que son consideradas como parte de la ‘familia UKrep’» (Burch, Gómez, Hodwood y Scott, 2005, p.471), en una relación especialmente ventajosa para las mismas, puesto que a la vez que forman parte del «equipo británico», están separadas del mismo. Por ello, trabajan junto a la UKrep y participan de sus reuniones semanales, intercambian información, e intentan no adoptar posturas conflictivas en cuestiones de política europea. Asimismo, establecen contactos con oficinas de otras regiones europeas, siguen los asuntos que conciernen a sus respectivas administraciones, y ponen al día a sus ministros en la más reciente actualidad comunitaria. Este tipo de red de trabajo se ha revelado especialmente útil en política medio-ambiental, legislada desde Bruselas y cuya aplicación corresponde mayormente a las administraciones transferidas (Keating, 2005a, p.135).

Además, las oficinas de las administraciones transferidas británicas en Bruselas vienen desarrollando una importante labor de anclaje de la estructura institucional sub-estatal con las políticas comunitarias, de forma que se constituyen en otra fuente alternativa de información no separada, pero cuando menos diferente a la de Londres. Y es que estar oficialmente en Bruselas supone para las entidades sub-nacionales británicas abrir canales de contacto con otras delegaciones, grupos de interés, o asociaciones interregionales, entre otros, a una escala mucho más profunda y extensa de lo que se venían haciendo antes del proceso de la *devolution* (Burch, Gómez, Hodwood y Scott, 2005, p.472).

Específicamente, Escocia estableció la Oficina de Representación del Ejecutivo escocés, el 1 de enero de 1999, bajo responsabilidad del secretariado del Gobierno de Edimburgo. El caso galés es un poco más complejo puesto que en un principio la Asamblea galesa dispuso su representación dentro del pre-existente grupo de *lobby*, Centro Galés Europeo. Sin embargo, en 2002 decidió establecer una representación separada en Bruselas, al estilo del modelo escocés, que fue bautizada como Oficina de la Asamblea Nacional Galesa. Por su parte, la Oficina de Representación del Ejecutivo de Irlanda del Norte fue establecida en Bruselas en marzo de 2001 (Burch, Gómez, Hodwood y Scott, 2005, p.471).

Fuera del marco de las administraciones transferidas pero sin llegar a referirnos a las autoridades locales o a cualquier otra subdivisión territorial británica inferior al nivel regional, las regiones inglesas han establecido también sus representaciones en Bruselas, aún a pesar de no contar con poderes ejecutivos o legislativos, y funcionar por tanto de manera muy diferente a las anteriores. Las funciones de estas oficinas se centran en publicitar y elevar el perfil regional en Europa, así como obtener la información relevante para la implementación de las políticas. Aún así, sus estructuras difieren enormemente. Mientras que algunas han unificado sus oficinas ¹⁷³, otras se han juntado con autoridades locales ¹⁷⁴.

¹⁷³ Como por ejemplo West Midlands, Yorkshire, Humber, o South West.

¹⁷⁴ El caso de la región del North West.

Por lo general, las representaciones británicas en Bruselas suelen responder eficazmente a las administraciones que representan sea cual sea su nivel de gobierno, y lo hacen bajo una aproximación caracterizada por unas altas dosis de pragmatismo, ya que, al contrario de otras regiones europeas para las que su llegada a Bruselas supone una inversión a largo plazo, las británicas pretenden obtener resultados tangibles desde su establecimiento. Suponen por tanto un caso interesante debido a la capacidad de las oficinas de representar eficazmente por sí mismas sus propios intereses, fundamentada en una tradición de *lobbying*, y por su habilidad para definir objetivos claros y precisos (Badiello, 2000, pp.111-112)

Las dimensiones de las oficinas de representación británicas en Bruselas son «contenidas a excepción de las de Escocia y Gales» (Badiello, 2000, p.111). Y por lo general tienen un perfil menos institucional y político que el de las alemanas, habiéndose hasta ahora especializado en la tarea de la extracción de fondos comunitarios proporcionados por la CE.

Aparte de las actividades propias de cada una de las oficinas británicas, sus representantes han creado, al estilo de la existente entre las Comunidades Autónomas españolas, una fórmula de coordinación informal, un grupo de trabajo denominado UKbro con el objetivo de organizar reuniones sectoriales con los funcionarios de la CE, de la UKrep, así como de redactar documentos relacionados con algunos *dossiers* concretos (Badiello, 2000, p.111).

b) *La Oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas*

Más allá de coordenadas como el momento de la llegada a Bruselas, la estructura, el perfil, la plantilla, las tareas o la valoración de su eficiencia, la oficina de Bruselas es una herramienta crucial para hacer llegar a la capital europea las perspectivas escocesas, así como para asegurarse que los intereses regionales son tenidos en cuenta en la conformación del proceso decisional europeo, según explica el propio Ejecutivo escocés en su Estrategia Europea de 2004. Allí incide en que la «oficina buscará influir en el proceso decisional europeo en los *dossiers* relevantes para Escocia, trabajando en colaboración con los departamentos de la UKrep, y aprovechando las oportunidades para ser más activa en Bruselas, sugiriendo, por ejemplo, iniciativas políticas en las que Escocia tenga ideas innovadoras que ofrecer. Asimismo, dará cuenta a los ministros de la actualidad de la UE, del traslado de la Estrategia Europea del Ejecutivo a Bruselas, y del contacto con funcionarios del Ejecutivo, trabajando para las instituciones comunitarias» (Gobierno de Escocia, 2004a, p.7).

— 1. El tiempo o momento, es decir la dimensión temporal de la llegada de Escocia a través de su Oficina de Representación a Bruselas, fue una cuestión relativamente compleja, debido a la forma y la estructura bajo la que lo hizo, así como por los precedentes existentes.

La cuestión de la hipotética representación de Escocia en Bruselas surgió por primera vez a inicios de la década de los noventa, lo que supuso las primeras reticencias entre la administración de Londres y la Scottish Office. Actualmente, Escocia se encuentra oficialmente representada en Bruselas por la Scotland House, lugar en el que se encuentran ubicadas tanto Scotland Europa, como la oficina de representación del Gobierno de Escocia. Scotland Europa es la bandera de los intereses comerciales escoceses en Bruselas a partir de mayo de 1992. Desde entonces proporciona una presencia no institucional en representación de los intereses empresariales escoceses, y su organización incluye industrias, órganos públicos, instituciones educativas, autoridades locales o sindicatos, entre otros. Su principal misión ha sido la de promover los intereses escoceses en Bruselas, realizando actividades de *lobbying* sobre las instituciones comunitarias y otras oficinas regionales (Sloat, 2002a, p.93).

La decisión de abrir una oficina de representación del Ejecutivo escocés en Bruselas, no fue una consecuencia automática del inicio del proceso de la *devolution* en 1997, a pesar de que el ya mencionado Libro Blanco de la *Devolution* hiciese notar que era norma para los gobiernos regionales disponer de una oficina en Bruselas. Tras largos debates y basándose en un informe interno encargado a dos funcionarios y cuya elaboración se alargó durante seis meses en 1998, el Gobierno de Escocia se decidió a mantener la representación de Scotland Europa ya existente como plataforma para los intereses escoceses generales, pero añadiendo su propia oficina en Bruselas en representación del Ejecutivo escocés (Sloat, 2002a, p.93).

En funcionamiento desde el primero de julio de 1999, integrada dentro de la estructura de la denominada Scotland House y trabajando junto a Scotland Europa para promover los contactos y las conexiones con las instituciones comunitarias, la oficina de representación nació con el cometido, en palabras del entonces Primer Ministro escocés, Donald Dewar, de «asistir al Ejecutivo apoyando las responsabilidades europeas del Parlamento de Escocia; de proveer la información para facilitar el seguimiento de la legislación europea; de preparar las visitas a Bruselas de los comités parlamentarios; de ayudar a conformar el conocimiento entre los decisores europeos de las cuestiones y las perspectivas escocesas, (...) y de trabajar para construir los nexos de unión entre Escocia y otras regiones europeas y estados miembros» (Unión Europea, 1999e).

No fue una cuestión pacífica el tema de «si la oficina debía representar como hacen otras oficinas europeas tanto al Parlamento como al Gobierno regionales» (Oldfather, ESC-14), tomándose al final la decisión de que la oficina sólo serviría para representar al Ejecutivo, y que el Parlamento debería decidir *a posteriori* si quería establecer su propia representación en Bruselas, como terminaría haciendo a inicios de 2005.

— 2. La *estructura* y el *perfil* de la Oficina de Representación de Escocia, viene condicionada por la citada decisión de añadir junto a la preexistente Scotland Europa, una oficina del Ejecutivo escocés en Bruselas, dentro del marco de la Scotland House.

Pero el hecho de que el Gobierno de Escocia decidiese colocar en 1999 su oficina de representación junto a la preexistente representación de los intereses escoceses en la capital europea, no quiere decir que la oficina de representación del Ejecutivo de Escocia no sea delegación completamente independiente de los grupos de presión y *lobbying* particulares integrados en Scotland Europa. La delegación del Gobierno de Escocia mantiene una autonomía operativa y física con respecto a Scotland Europa, desde el momento en que logísticamente, cada una de las oficinas ocupa un espacio independiente repartidas en dos plantas del mismo edificio aunque compartiendo una de ellas puesto que las dimensiones de la representación del Ejecutivo son todavía menores que las de Scotland Europa. A pesar de los inevitables contactos personales entre los funcionarios de ambas representaciones con motivo de la cercanía física de sus puestos de trabajo, de que por cuestiones laborales deban colaborar en ocasiones para defender los intereses escoceses, y de que los empleados de ambas representaciones sean funcionarios británicos, no existen otros lazos de unión entre ambas, y la independencia de las mismas, siendo sólo una de ellas la representación oficial del Gobierno de Escocia, es incuestionable.

Asimismo la oficina del Gobierno de Escocia también optó por un tipo de representación único, sin asociarse con autoridades locales o con otras entidades territoriales transferidas británicas como Irlanda del Norte y Gales, que poseen sus propias oficinas de representación y que, como la escocesa forman parte de la «familia UKrep», aunque no formen parte de la misma UKrep.

El modelo de la Oficina de representación escocesa en Bruselas es marcadamente burocrático, como punta de lanza en Bruselas de la División de Asuntos Europeos del Ejecutivo de Edimburgo y a pesar de que el director de la misma argumente que son «capaces de hablar con las instituciones comunitarias y de tener la opción de negociar y de llegar acuerdos» (Aron, ESC-1), uno de los funcionarios que trabaja en la oficina confiesa que «no negociamos directamente salvo en el caso de los fondos estructurales» (Fox, ESC-6). Tan sólo, el antiguo Vice-primer Ministro, Jim Wallace (ESC-20), menciona las apuntadas capacidades políticas de la oficina, eso sí, dejando muy claro que, «el alto perfil de la oficina está a caballo entre lo político y lo administrativo».

Y la definición del perfil de la oficina como de carácter burocrático en detrimento del político, o al menos mucho más burocrático que político, parece ser evidente puesto que pone de acuerdo a académicos, pero también a políticos, incluso de signo contrario. «No es una oficina diplomática de bandera, sino la representación de una división del Ejecutivo escocés, ligada a la UKrep, que disfruta de un perfil burocrático ya que no puede negociar para Escocia como parte del RU», explica la profesora Carter (ESC-2), cuyas palabras refrendaba de manera más directa el director del Instituto Europeo de la Universidad de Edimburgo, Andrew Scott (ESC-16): «se trata de un trabajo efectivo pero burocrático». Mucho menos comedidas son las explicaciones de los políticos, ya estén próximos al Gobierno de Edimburgo como el eurodiputado laborista Bill Millar, quien en 2002, para explicar el «bajo perfil» de la oficina, esgrimía que sus funcionarios «básicamente se dedican a llevarle la cartera a los ministros del momento, por lo que creo que deben ser más emprendedores a la hora de tratar con la CE y con los políticos»¹⁷⁵; o frente al Gobierno de Hollyrood, como el eurodiputado nacionalista Aylin Smith (ESC-18), quien en 2006, explicaba que «aunque cumpla con su labor burocrática, Bruselas es tan sólo un micrófono de Edimburgo», dejando claro que el espacio de maniobra y de negociación política para la oficina de Bruselas es prácticamente inexistente.

— 3. El *personal* que compone la Oficina de representación escocesa en Bruselas es reflejo de la estructura y el perfil determinados por el mismo Gobierno de Edimburgo. A la fecha de la apertura en julio de 1999, la oficina estaba dirigida por su director Michael Aron, y tres funcionarios que se dividieron las políticas comunitarias en carteras. Dos administrativos locales les ayudaban a llevar la oficina y a efectuar tareas de secretariado y de publicidad.

Nueve años más tarde, la plantilla de la oficina casi se ha duplicado para pasar de sus seis componentes iniciales a once, conformando así, «en términos de tamaño una de las oficinas más grandes de Bruselas» (Aron, ESC-1). De los once miembros de la delegación, seis son funcionarios designados por el Ejecutivo de Edimburgo, mientras que los cinco restantes son empleados directamente por la oficina en Bruselas. De los seis funcionarios de la oficina, tres de ellos, entre los que está incluido el director Michael Aron, ya trabajaban para la UKrep antes del inicio del proceso de *devolution*. Junto al director, que tiene funciones de coordinación, dirección y representación, los otros cinco funcionarios: David Tripp (adjunto al director y responsable de las áreas de transporte, fondos estructurales y competencia), Craig Egner (agricultura y pesca), Ed Thomson (justicia, interior, derechos humanos, investigación,

¹⁷⁵ Declaraciones extractadas a través de Wright, 2005, p.104.

educación, cultura, deporte y juventud), James Johnston (medio-ambiente, energía, sanidad, política social y empleo), y Stephen Fox (políticas transversales, mejor regulación, ampliación, contactos regionales y visitas ministeriales), se reparten de esta manera las políticas europeas (Gobierno de Escocia, 2007a).

La plantilla parece ser suficiente para Aron (ESC-1), quien se muestra contento con ella, aunque reconoce que nada «es perfecto y que si tuviéramos más gente podríamos hacerlo mucho mejor». En ese caso la oficina debería adoptar las dimensiones de las de algunos de los *länder* alemanes, que no olvidemos que gozan de un perfil y unas prerrogativas diferentes a las de la oficina escocesa.

— 4. Las *funciones* que desarrolla la sede escocesa también están íntimamente ligadas al modelo de representación elegido de manera estratégica por el Gobierno de Escocia. Según el Gobierno de Edimburgo, el propósito de la oficina de Bruselas consiste en ayudar al mismo Ejecutivo a desarrollar su política europea. Para lo cual las cinco funciones esenciales de la oficina son: dar apoyo operativo al Ejecutivo, proporcionar información acerca de la más reciente actualidad comunitaria que acaece en Bruselas, ayudar a influir en las políticas de la UE, incrementar la visibilidad y el perfil escocés dentro de la UE, y desarrollar contactos regionales (Gobierno de Escocia, 2007a).

A pesar de no estar contemplados dentro de las cinco funciones primordiales antes especificadas, las mismas implican además, entre otras tareas: dar a conocer entre los funcionarios comunitarios las inquietudes relevantes para Escocia, colaborar en la preparación de las visitas de los funcionarios y los ministros de Edimburgo a Bruselas; así como trabajar junto a Scotland Europa, los eurodiputados escoceses y otros representantes (Sloat, 2002a, p.94).

De las funciones descritas y teniendo en cuenta lo ya referido acerca de la estructura y del perfil de la oficina, parece deducirse que las extensas funciones realizadas suponen una ingente tarea de apoyo al Gobierno de Edimburgo, que tiene en la oficina de Bruselas un ayudante crucial que posee la información dispuesta y las carpetas encima de la mesa para el momento en el que hay que desplazarse a Bruselas para negociar con las instituciones europeas. Se trata de una estrategia concreta, en la que prima la tarea de información, preferentemente en el sentido Bruselas-Edimburgo más que en el sentido Edimburgo-Bruselas, que supone una elevada movilización de recursos: «Todos tenemos una función informativa, la mayor parte de nuestro trabajo consiste en pasar información», corrobora el director de la oficina, Michael Aron (ESC-1). No se pretende que la oficina pueda incidir directamente en el proceso decisonal europeo, sino que sea una herramienta informativa e incluso simbólica crucial, para que el Gobierno de Escocia, en la medida en que la ya descrita situación constitucional posterior a la *devolution* se lo permita, pueda intentar incidir en el mencionado proceso.

Como reconocen algunos de los agentes entrevistados resulta complicado en ocasiones cuantificar la eficiencia de las tareas desarrolladas por la oficina de Bruselas. Sin embargo la misma Oficina europea del Gobierno de Escocia publicó en 2000 un informe (Gobierno de Escocia, 2000) en el que explicaba que en el primer año de vida de la Scotland House, se habían atendido más de 7.500 solicitudes de información y concertado 36 visitas ministeriales ¹⁷⁶. El informe explicaba que la plantilla de la oficina europea informaba al Ejecutivo es-

¹⁷⁶ Estos datos deben tomarse con la prevención de que incluyen tanto los servicios prestados por la oficina europea del Gobierno de Escocia como por Scotland Europa.

cocés del desarrollo de la actualidad comunitaria, mantenía contactos con los funcionarios de la UE y los eurodiputados, seguía el proceso legislativo europeo, enviaba información a Escocia y aconsejaba a las organizaciones escocesas acerca de procedimientos de la UE. Asimismo, el informe añadía que los funcionarios del Ejecutivo escocés venían participando en los grupos de trabajo del Consejo, ayudando a la UKrep a que las posturas escocesas se vieran reflejadas en las negociaciones del Consejo¹⁷⁷.

— 5. La *estrecha relación con la UKrep*, es el factor que viene condicionando desde su creación el trabajo de la oficina de Bruselas. Dentro del marco legal, la Ley de Escocia de 1998 no señalaba nada sobre la materia, pero el concordato de cooperación política comunitaria de 1999 sí que indicaba que esperaba que la oficina pudiera tejer relaciones con otros gobiernos regionales e instituciones comunitarias, pero teniendo en cuenta que debía «trabajar junto a, y de manera complementaria a la UKrep, quien sería la responsable de representar la postura del RU a las instituciones europeas; y respetar la responsabilidad del Gobierno del RU en las materias no transferidas, incluidas todas aquellas referidas a las relaciones con la UE» (Gobierno de Escocia, 1999a).

De hecho, la oficina combina una estrategia extra-estatal de representación directa en Bruselas con las indicaciones intra-estatales a través de la UKrep. En ocasiones, la manera de conciliar estas antagónicas tendencias puede ser problemática, sobre todo en los casos en los que el partido que lidere el Gobierno de Londres y el que lo haga en el de Edimburgo, no coincidan. De una parte; la oficina europea del Ejecutivo escocés tiene la misión de defender los intereses escoceses dentro de la UE, pero por otra se supone que al menos pertenece a la denominada «familia de la UKrep», que no olvidemos que se arroga el monopolio de la representación de la política británica en Bruselas. Nada debe suceder en el caso de que los intereses de la oficina escocesa y los de la UKrep coincidan, pero sin embargo el sistema de mutua confianza corre el riesgo de colapsarse en el caso de que los intereses de ambas diverjan, o peor aún, cuando sean antagónicos (Lynch, 2001, pp.160-161).

Y es que como reconocen los mismos académicos, la manta sólo puede tapar los pies o la cabeza, pero no ambos a la vez. Antes de mayo de 2007, mientras que Wright (ESC-21), se quejaba de que «la oficina escocesa está demasiado cerca de la UKrep, por lo que no puede defender convenientemente los intereses escoceses», Carter (ESC-2) le contestaba que la oficina tiene su utilidad dentro del contexto de la UKrep, ya que no debía servir para alejarse del RU sino para gestionar la información y fortalecer la posición negociadora de la UKrep. A mitad de camino entre ambos se manifestaba Jeffery (ESC-8), para quien «la mayor carencia de la oficina es que no puede ser demasiado activa, ya que es sólo el reflejo de las intenciones del Gobierno de Edimburgo, por lo que existe en su seno una indudable carencia de ambiciones».

Y en esta situación, algunos funcionarios de la Scottish Office en Edimburgo se quejan de que reciben presiones en ambas direcciones. Mientras que sus colegas de la oficina de Bruselas les piden autonomía para luchar por los intereses escoceses, sus homólogos de la oficina de exteriores recelan contra de cualquier hipotética acción independiente¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Las referencias al informe de la oficina europea del año 2000 se han extraído a través de Sloat, 2002a, pp.214-215.

¹⁷⁸ Extraído de Sloat, 2002a, p.195.

La creencia de que una oficina de representación en Bruselas no puede hacer *lobbying* de forma directa y autónoma sobre las instituciones comunitarias choca frontalmente con el acercamiento intergubernamental de la *gobernanza* a múltiples niveles. Por ello, la mayor parte de los políticos escoceses manifiestan la necesidad de llegar al límite, siendo lo más autónomos posible pero sin rebasar el ventajoso marco de la pertenencia al poderoso sistema británico. En esta línea el eurodiputado laborista, David Martin, se quejaba de que los funcionarios de la oficina de Bruselas aceptaban demasiado pronto la línea negociadora británica cuando tal vez podían presionar algo más para incluir más efectivamente las posturas escocesas¹⁷⁹. Por su parte el liberal Jim Wallace (ESC-20), alababa el trabajo de la oficina representando a Escocia y conectando con la CE, pero matizaba que esto se hacía siempre cerca de la UKrep. Solamente los políticos nacionalistas entienden que los beneficios de verse apoyados por un estado miembro como el RU, no les compensa la falta de representación directa en Bruselas: «No se trata de una oficina política sino a través del RU. Su plantilla es corta y además trabajan con las manos atadas, y sólo es útil porque es mejor que no tener nada» (Crawford, ESC-3).

TAB. E-14

Grado de satisfacción con la eficacia de la representación escocesa en Bruselas.
Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas
cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
15,78%	10,52 %	26,31%	47,36%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

Del análisis conjunto de las tablas E-14 y E-15 podemos concluir que la Oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas es el mecanismo que concita mayores apoyos, y el más elevado grado de satisfacción por parte de los agentes especializados escoceses entrevistados, de entre todos los mecanismos analizados. El modelo concreto que representa la sede del Ejecutivo escocés de Bruselas dentro de la movilización regional hacia las instituciones comunitarias cuenta con el beneplácito de los agentes sociales consultados. Y es que sólo un 10% de quienes emitieron su valoración acerca la oficina, dijeron sentirse insuficientemente o muy poco satisfechos con el trabajo de la misma, mientras que una gran mayoría de casi tres cuartas partes de los encuestados se decantaron por una satisfacción media o alta con la eficacia del trabajo de la oficina.

La alta estima que expresaron los agentes consultados acerca de este mecanismo se reflejó como se advierte en la tabla E-15, también en función de su categoría, ya que, fuese la que fuese, todos exhibieron un grado de satisfacción medio o alto, siendo los miembros de

¹⁷⁹ A través de Wright, 2005, p.104.

asociaciones (0,50 sobre 1) y los políticos (0,64 sobre 1) los más moderados a la hora de expresar su satisfacción, y los únicos en valorar la satisfacción como media pero no elevada. Al otro lado se encuentran las valoraciones máximas de los funcionarios y dirigentes administrativos, y de los periodistas escoceses.

TAB.E-15

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la representación escocesa en Bruselas en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Alta (0,75)
<i>Políticos</i>	Media (0,64)
<i>Funcionarios</i>	Alta (1)
<i>Asociaciones</i>	Media (0,50)
<i>Periodistas</i>	Alta (1)
<i>Total</i>	Alta (0,71)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

Aparte de la ya comentada valoración cuantitativa, nuestros entrevistados fueron requeridos para valorar cualitativamente la satisfacción con el uso del mecanismo desde la perspectiva de los intereses escoceses. Como no podía ser de otra forma los funcionarios de la misma oficina de Bruselas valoraron muy favorablemente su propio trabajo. Así, ante las hipotéticas críticas a la eficacia de su trabajo Stephen Fox (ESC-6) se defiende explicando que: «nosotros establecimos el mecanismo, el modelo es éste, y no creo que sea fácil hacerlo mejor. De hecho tenemos más influencia que la mayor parte de las 250 oficinas regionales establecidas en Bruselas por el hecho de formar parte del RU».

Y aún con ciertos matices la doctrina le da la razón. Desde Keating (ESC-10), que la califica como «una de las mejores redes, porque está muy bien conectada por razones históricas y porque en su momento adoptó el modelo del Patronat Català Pro Europa», hasta Wright (ESC-21), quien se expresa satisfecho de que haya una plantilla radicada en Bruselas, ya que aunque a su juicio fuese más deseable una representación directa, siempre es positivo estar cerca de dónde se produce la política; pasando por Jeffery (ESC-8) quien considera que «la oficina está notablemente avanzada aunque menos que la de Baviera». Entre los periodistas, igualmente el ya retirado corresponsal en Bruselas, Murray Ritchie (ESC-15), incidía en que el trabajo de la oficina es valioso, aunque difícilmente mejorable en tanto en cuanto no se trate de una representación directa escocesa.

Será entre los políticos, donde a pesar de existir como entre el resto de actores consultados, una mayoría de respuestas positivas, acerca del trabajo de la oficina de Bruselas, también hubo alguna excepción. Y es que la ahora Ministra para Europa, Relaciones Internacionales y Cultura, la nacionalista Linda Fabiani (ESC-5), se mostraba contra pronóstico muy contundente: «No creo que sea realmente útil para nosotros ya que no puedo recordar nada satisfactorio que hayan hecho». Una opinión que no coincide con la más matizada de

otros miembros de su partido; quienes hablaban de «una valoración media» (Smith, ESC-18), y de «un buen trabajo desde el punto de vista constitucional, aunque desde el prisma del SNP deba mejorar» (MacCormick, ESC-11). Mientras otros políticos del resto del arco parlamentario, también mostraban su satisfacción con el mecanismo, porque «se hace un buen trabajo al estar cerca de la UKrep» (Oldfather, ESC-14), y porque la conexión entre el Ejecutivo escocés y las delegaciones de otros gobiernos sub-estatales, conforman un valioso y exitoso trabajo (Gallie, ESC-7).

4. La participación de Escocia en el Comité de las Regiones como fórmula para influir en el Gobierno de Europa

a) *La presencia de las regiones británicas en el Comité de las Regiones*

Desde la creación del Comité de las Regiones (CDR), como consecuencia directa del Tratado de Maastricht, y hasta el momento se han completado tres mandatos de este órgano de la UE (1994-1997), (1998-2001) y (2002-2005). Nos encontramos ahora inmersos en el cuarto de ellos que se inició en 2006 y que debería durar hasta 2009. Durante los tres primeros mandatos cada una de las delegaciones nacionales debía designar su cuota de participación, que en el caso británico era de 24 representantes, hasta completar los 222, que tenía entonces el CDR. La cuestión sobre cómo repartir esos 24 asientos titulares, así como los correspondientes 24 asientos suplentes británicos no fue una cuestión pacífica, sino que causó relativos problemas desde el inicio.

En un principio, se propuso un reparto nacional muy aproximado a la proporción de población de cada una de los territorios constituyentes del RU. De esta manera, dieciocho representantes ingleses, tres escoceses, dos galeses y un norirlandés, configuraban la delegación británica. Sin embargo, el Gobierno británico revisó el reparto a favor de los territorios no ingleses del RU, con objeto de que sus respectivos partidos nacionalistas pudieran estar representados en la nueva cámara. Con el nuevo reparto, la delegación británica estaba compuesta por catorce representantes ingleses, cinco escoceses, tres galeses y dos norirlandeses. Como resultado de la renegociación en función de la población, Inglaterra quedó claramente infrarrepresentada, y muchas de sus regiones consideraron estar inadecuadamente representadas.

El panorama cambió en el CDR a partir del primero de mayo de 2004, cuando la adhesión de diez nuevos estados miembros a la UE, provocó que la composición del órgano aumentase hasta los 317 miembros provenientes de 25 estados y en representación de todos los niveles de gobierno inferiores al estatal, incluidas las regiones, las provincias, los condados, los municipios y los distritos.

El aumento del número total de representantes del CDR no ha incidido en un aumento de la representación británica que se viene manteniendo en los 24 miembros. Se trata de una delegación que pretende dotarse de una composición equilibrada, no sólo respecto a la presencia de todas las estructuras de gobierno sub-estatales, sino también de la representatividad de las mismas a lo largo de todo el territorio del RU, así como a las tendencias ideológicas de los ciudadanos británicos. A pesar de que la delegación británica es designada formalmente por el Gobierno central, éste considera las recomendaciones de: la Asociación de Autoridades Locales de Inglaterra y Gales (tras su previa consulta a los órganos regionales ingleses), el Ejecutivo escocés (tras su previa consulta con el Parlamento escocés y COSLA), la Asamblea Galesa (tras su consulta con la Asociación de Autoridades Locales Galesas), y con la

Asamblea de Irlanda del Norte (tras su consulta con la Asociación de Autoridades Locales de Irlanda del Norte).

La delegación británica, actualmente liderada por Gordon Keymer, promueve un comportamiento activo de sus miembros, por lo que gracias a un acuerdo informal, prevé que cada uno de sus miembros, tanto los 24 titulares, como los 24 suplentes, tengan asignada una comisión en la que desarrollar su trabajo, con lo que los suplentes pasan de facto a ser al menos permanentes¹⁸⁰. Dos veces al año la delegación al completo se reúne en el RU para dibujar las líneas maestras de la estrategia británica en el CDR, y el ministro británico para Europa preside la de junio. Asimismo, la delegación británica se estructura por ideologías políticas y cada uno de los grupos mantiene encuentros particulares antes de las reuniones generales. A pesar de ello, las relaciones entre los representantes de los diversos partidos dentro de la delegación suelen ser de cooperación más que de controversia.

Además, el reparto territorial de los miembros de la delegación se ha modificado para paliar en parte la infrarepresentación en el CDR de la población inglesa. El nuevo reparto otorgaba dieciséis miembros titulares y otros dieciséis suplentes a Inglaterra, cuatro y cuatro a Escocia y dos y dos, tanto a Gales como a Irlanda del Norte.

En Inglaterra, las 32 plazas correspondientes se reparten de la manera que sigue: cada cámara regional y la Asociación del Gobierno Local en Londres, escogen a un miembro permanente y uno suplente hasta sumar 18 representantes. Mientras, los catorce restantes, siete titulares y siete suplentes son escogidos por la Gran Autoridad de Londres, respetando, en todo caso, el equilibrio político.

En Escocia, es formalmente el Ejecutivo quien designa a los representantes, pero lo hace a recomendación del Parlamento de Escocia, que sugiere dos titulares y dos suplentes, y del COSLA, que igualmente propone dos titulares y dos suplentes.

En Gales, es la propia Asamblea Galesa la que hace la designación, escogiendo dos miembros de la Asociación del Gobierno Local de Escocia y otros dos representantes de la misma Asamblea Galesa.

En el caso de Irlanda del Norte, de los cuatro representantes que puede incluir en el CDR, tres, dos titulares y un suplente, provienen de la Asamblea de Irlanda del Norte, mientras que uno más representa a las autoridades locales norirlandesas.

b) *La participación de Escocia en el Comité de las Regiones*

A lo largo de la vida todavía corta del CDR, la administración escocesa ha mantenido una política poco definida y cambiante acerca de las fórmulas de nominación de sus representantes, derivada entendemos, del limitado interés que actualmente suscita en Escocia el uso de este mecanismo, la moderada participación de sus representantes, y el escaso convencimiento de que los condicionantes que enmarcan al CDR puedan satisfacer las demandas y los intereses escoceses.

A pesar de ello, la participación en el CDR es considerada oficialmente por el Gobierno de Escocia en su Estrategia Europea de 2004, como uno de los mecanismos clave para al-

¹⁸⁰ Por defecto el CDR atribuye dos comisiones de trabajo a los representantes permanentes pero ninguna a los suplentes.

canzar las más altas prioridades escocesas dentro del área del trabajo con Europa y Bruselas, en el que Escocia pretende que su pertenencia suponga un claro potencial a largo plazo para construir alianzas dentro de la Europa de las regiones y de las autoridades locales, haciendo de las opiniones no vinculantes del CDR, un instrumento para fomentar los intereses escoceses dentro de las políticas europeas (Gobierno de Escocia, 2004a, pp.6-7).

De hecho, el CDR introducido tras el Tratado de Maastricht también ha tenido su impacto en Escocia, que durante este tiempo no ha mantenido una política unívoca acerca de la manera de nombrar a sus miembros, ni sobre el ámbito de representación de los mismos. Inicialmente, se encomendó a la Scottish Office designar por sí misma a los representantes escoceses, y en su momento intentó llegar a acuerdos de cooperación con el SNP a cambio de prometer ciertas plazas a los nacionalistas. Sin embargo, una enmienda parlamentaria a escala estatal obligó a olvidar este tipo de hipotéticos arreglos y ceder las plazas a representantes de las autoridades locales, eso sí repartiéndolas entre los distintos partidos del espectro político. Esto provocó que la delegación fuese más representativa, pero con un *status* inferior al de los representantes regionales de los poderosos *länder* alemanes, las comunidades belgas, las regiones italianas o las comunidades autónomas españolas (Keating, 2001a, p.252).

Pero con el proceso de *devolution* y el establecimiento del Parlamento en Edimburgo, el sistema se modificó sustancialmente. Formalmente la decisión de la nominación de los candidatos corresponde al Ejecutivo escocés, el cual sigue las recomendaciones que hace en la materia el mismo Parlamento de Escocia, que reparte los ocho representantes escoceses, cuatro titulares y cuatro suplentes, «otorgando la mitad de ellos al COSLA, y escogiendo a la otra mitad de entre sus propios parlamentarios» (Keating, ESC-10). De esta forma en la actualidad, la representación escocesa en el CDR es de naturaleza mixta, con dos representantes del Parlamento y otros dos de las autoridades locales, tanto en la formación titular como en la suplente. Esto supone un cambio de estrategia con respecto a la exclusiva representación anterior por medio de autoridades locales, en una decisión, que, aunque aparentemente pretendía elevar el *status* de los representantes escoceses, ha sido duramente rebatida por los nacionalistas que entienden que «el CDR no es lugar en el que deban estar representadas las entidades sub-nacionales, sino tan sólo las autoridades locales» (Smith, ESC-18).

El interés por aumentar el nivel de la presencia escocesa ha llevado a que incluso el Primer Ministro escocés se convirtiera en 2002 en representante en el CDR. Dentro de una política también poco homogénea, destinada a obtener una visibilidad equiparable a la de algunos de sus homólogos europeos, primero como miembro suplente para pasar más tarde a ser miembro titular. Una decisión también criticada por ciertos sectores escoceses, que entienden que se trata de un gesto de cara a la galería porque, como revelaron varios de los entrevistados, era notorio que McConnell no acudía nunca a las sesiones del CDR, y porque para algunos políticos, «no tiene sentido ni siquiera llegar a valorar la posibilidad de que el Primer Ministro escocés se pueda sentar al mismo nivel que cualquier alcalde de cualquier municipio europeo» (Smith, ESC-18). El nuevo Primer Ministro escocés, Alex Salmond, ha refrendado esta perspectiva, ya que al menos hasta final de 2007, no había formado parte, ni como miembro titular ni como suplente, del organismo.

Una de las quejas que circulan entre los actores sociales escoceses con respecto al CDR, tiene relación con el supuesto «reducido número de representantes escoceses» (McEwen, ESC-12), que «supone una debilidad que el esfuerzo de nuestros miembros debe paliar» (Gallie, ESC-7). Sin entrar a discutir si una formación de cuatro miembros titulares y cuatro miem-

bros suplentes puede llegar a cubrir efectivamente todas las áreas políticas de actuación del CDR, esta queja nos parece poco fundamentada. En primer lugar, como sostiene el antiguo Vice-primer Ministro, Jim Wallace (ESC-21), no podemos olvidar que «los representantes de los partidos trabajan más en beneficio de los intereses de sus partidos que en los de Escocia». Pero además, no podemos compartir esas quejas sobre la escasez de representantes escoceses en el CDR, puesto que las dimensiones del organismo son las que son, y si algo está Escocia en el CDR, es sobre-representada, tanto a escala británica como europea. Y es que con una población que ronda los cinco millones de habitantes, menos de una décima parte de la población total del RU, Escocia disfruta de cuatro de los 24 representantes británicos en el CDR, es decir del 16,6%, de los mismos. Si menos del 10% de la población está representada por el 16,6% de los miembros británicos en el CDR, no parece que haya motivos para la protesta. Si extrapolamos el ejemplo al ámbito europeo, tampoco parece que Escocia tenga motivos de queja. Por ejemplo, dentro de la representación española, la pujante en temas europeos comunidad autónoma de Cataluña, que cuenta con una población un quince por ciento superior a la escocesa, sólo goza del 25% de la representación escocesa en el CDR, uno de sus cuatro representantes ¹⁸¹.

Aunque las quejas acerca de la escasez de representantes pudieran ser más o menos aisladas o circunstanciales chocan con la escasa participación de los representantes escoceses en el CDR. Como denunciaban los académicos regionales antes del cambio de Ejecutivo, «no se está incidiendo prácticamente en el mecanismo, porque McConnell que es miembro no va» (Jeffery, ESC-8), e «Irene Olfather va sólo de vez en cuando» (Scott, ESC-16) ¹⁸². Pero la escasa atención prestada al CDR era apreciada también por los mismos funcionarios escoceses, quienes no tenían ningún problema en reconocer la baja participación de los representantes escoceses en el CDR. «Nuestra participación es baja, no nos involucramos demasiado porque las resoluciones son débiles», explicaba desde la oficina de Bruselas Stephen Fox (ESC-6), en una opinión que es refrendada por el director de la oficina, Michael Aron (ESC-1), quien confirmaba que se acudía muy poco al CDR, y no se invertían demasiados recursos y esfuerzos, puesto que no se trata de un mecanismo demasiado efectivo.

El problema radica en que el escaso interés y la baja participación escocesa no tienen sentido desde la perspectiva de que el CDR es el canal institucional más abierto y fácilmente utilizable por entidades subnacionales como Escocia que pretenden hacer llegar su voz a Bruselas. Como explica la profesora Mcewen (ESC-12), «al revés que otros mecanismos internos de la propia UE, el CDR es el único que permite la representación directa y no mediada de las entidades subnacionales», con lo que la falta de interés de una región que dice pretender estar en la vanguardia europea resulta inexcusable.

¹⁸¹ Lo mismo sucede con Andalucía, la comunidad autónoma española más poblada con unos ocho millones de habitantes, tres más que Escocia, y que cuenta también con un único representante por los cuatro escoceses.

¹⁸² Además, con respecto a Irene Oldfather, diputada por el Parlamento de Escocia por el Partido Laborista, y a la vez miembro escocés permanente en el CDR, un político nacionalista explicaba que tenía el inconveniente de que tanto las sesiones en el Parlamento de Escocia como en el CDR se venían celebrando los martes y los miércoles, las primeras en Edimburgo y las segundas en Bruselas, con lo que parecía imposible su asistencia regular a ambos foros.

Más allá de la efectividad de las resoluciones no vinculantes del CDR, se trata de un foro en el que se pueden hacer contactos y diseñar proyectos. Es un canal de visibilidad territorial y personal, e incluso puede tener la consideración de un lugar de alto perfil político. En la línea de la idea comentada se manifestaba el profesor Wright (ESC-21), para quien «no se debe ver al CDR como una fórmula para influir directamente, sino como un canal para intentar hacer contactos y encontrar aliados con los que hacer *lobbying* juntos tres o cuatro veces al año».

TAB. E-16

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Comité de las Regiones. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
26,31%	42,10 %	15,78%	15,78%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

Tal y como se puede deducir del análisis de las tablas E-16 y E-17, el grado de satisfacción exhibido por los agentes escoceses consultados con respecto a la participación escocesa en el CDR, es muy reducido. De hecho, se trata del mecanismo peor valorado por los entrevistados, puesto que sólo un quince por ciento de los mismos reconocieron sentirse altamente satisfechos con la mencionada participación escocesa. Mientras que por el contrario, casi un setenta por ciento manifestaron una satisfacción media o baja. La insatisfacción cuantitativa fue tal que todas las diferentes categorías de agentes encuestados coincidieron en la misma, siendo la valoración menos negativa la de los políticos y la de los miembros de asociaciones, que fue media (0,50 sobre uno) en ambos casos; y la más negativa, una vez más, la de los periodistas. Asimismo la media total cuantitativa (0,32 sobre 1), refleja la escasa satisfacción general con la participación escocesa en el CDR, que es la más baja de las atribuidas a todos los mecanismos analizados.

TAB.E-17

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Comité de las Regiones en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno).

<i>Académicos</i>	Baja (0,20)
<i>Políticos</i>	Media (0,50)
<i>Funcionarios</i>	Baja (0,16)
<i>Asociaciones</i>	Media (0,50)
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Baja (0,32)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

A pesar del análisis previamente efectuado acerca del número de representantes escoceses y de la baja participación de los mismos en las sesiones del CDR, el conjunto de las valoraciones cualitativas de los agentes sociales consultados no es tan catastrófico como se podría suponer *a priori*. Aún así, tanto funcionarios expresaron la falta de utilidad del mecanismo y la necesidad de mejorarlo (Aron, ESC-1), como los académicos se quejaron por las carencias de un modelo en el que el mínimo común denominador para llegar a acuerdos es demasiado reducido para las inquietudes escocesas (Wright, ESC-21), y además se ha revelado como claramente ineficiente en relación a otros mecanismos (Jeffery, ESC-18).

Sin embargo, el cómputo de las opiniones acerca del mecanismo expresadas por los políticos acerca del mecanismo es más equilibrado. Aunque las valoraciones son muy heterogéneas, por lo general los nacionalistas son los más descontentos con la participación de Escocia en el CDR: «no creo que sea un foro que valga para nada» (MacCormick, ESC-11), o «no estoy satisfecho, nunca escuché un debate sobre ningún tema de interés para Escocia en el CDR» (Smith, ESC-18). Por el contrario, los representantes escoceses de los dos grandes partidos británicos, el laborista y el conservador tienen en mejor consideración la participación escocesa en el CDR. Para el conservador Phil Gallie (ESC-7), se pueden atribuir a la representación escocesa «algunos éxitos concretos en ciertas áreas, además de haber obtenido una influencia derivada de la fuerte voz que tienen en el CDR». Por su parte la laborista Oldfather (ESC-14), miembro permanente escocés en el CDR, no puede sino deshacerse en elogios hacia sus compañeros escoceses y hacia su trabajo en el CDR, un órgano que considera muy abierto al debate político, en el que todas las cuestiones relevantes para Escocia son susceptibles de ser debatidas y en el que junto a la Toscana y a Cataluña, entiende que Escocia, juega un papel central.

A pesar de que, como acabamos de observar, no todas las valoraciones acerca del mecanismo son negativas, y de que cuando se sigue usando alguna utilidad tiene, tal vez más indirecta que directa, lo cierto es que la mayor parte de los agentes escoceses encuestados, fuese la que fuese su condición, se pronunciaron claramente insatisfechos con la participación escocesa en el CDR. Por ello, podemos apuntar que una de las explicaciones a esa escasa satisfacción podría tener relación con el hecho de que los agentes pudieron haber valorado más la eficacia del mecanismo, que la efectiva participación escocesa en el mismo.

5. La intervención de Escocia en las asociaciones interregionales como método para condicionar el proceso decisional

a) *La participación de las entidades subnacionales del RU en las asociaciones interregionales*

Aunque a inicios de los setenta Escocia, Gales e Irlanda del Norte entrasen a formar parte de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), o que algunas regiones inglesas hicieran lo propio en la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE); ni los primeros ni las segundas demostraron un mayor interés por el asociacionismo interregional hasta la revitalización del mismo a partir de la segunda mitad de los ochenta. A partir de entonces se sucedieron la creación en 1984 de la Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI), de la que Escocia forma parte; en 1988 la Asociación de los cuatro motores de Europa, constituida por Lombardía, Cataluña, Ródano Alpi y Baden-Württemberg, regiones que pretenden ser líderes en Europa, y de la que Escocia,

TAB. E-18
Asociaciones interregionales a las que pertenecen las entidades territoriales británicas (2006)

	Reg-Leg	Are	Calre	Crpm	Arfe	Amrie	Ccre	Reti Eira	Arev	Earfall	4 mot	Arepo	Encore	Total
Escocia	X		X	X			X	X		X			X	7
Gales	X		X	X			X			X				5
Irlanda N.	X		X	X			X							4
Reg.inglesas(*)		X	X	X	X	X		X					X	7

Listado de abreviaturas: Grupo de Regiones con Poderes Legislativos (REG-LEG), Asamblea de Regiones Europeas (ARE), Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Asociación de Regiones Europeas con Intereses Marítimos (AMRIE), Consejo de Municipios y Regiones Europeas (CCRE), Asociación de Regiones Europeas con Tradición Industrial (RETI EIRA), Asamblea de Regiones Europeas Víncolas (AREV), Asociación Europea de las Regiones y de las Autoridades Locales para el *Life Long Learning* (EARLALL), Asociación de los cuatro motores de Europa (4 MOT), Asociación de Regiones Europeas de Productos de Origen (AREPO), Conferencia Medio-ambiental de las Regiones Europeas (ENCORE).

(*) Se marca la x en el supuesto de las regiones inglesas en el caso de que al menos una de ellas forme parte de las mencionadas asociaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de los sitios *web* de las asociaciones interregionales.

a pesar de que años más tarde firmase la Declaración de Flandes, no forma parte; la constitución en 1985 de la Asociación de Regiones Europeas (ARE), una asociación generalista que con el tiempo ha llegado a reunir a más de 300 regiones de 26 países europeos, entre las que sin embargo no se encuentran Irlanda del Norte, Gales o Escocia, pero sí algunas de las regiones inglesas.

Los territorios británicos también han venido participando (en ocasiones) de las asociaciones sectoriales de carácter específico, o bien las generalistas en cuanto a su composición pero específicas en cuanto a la concreción de sus objetivos, desarrolladas en la década de los noventa. Entre ellas, cabe destacar: la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), de la que tanto Irlanda del Norte, como Gales y Escocia forman parte; la Alianza de los Intereses Marítimos Regionales en Europa (AMRIE), la Asociación Europea de las Regiones y de las Autoridades Locales para el *Life Long Learning* (EARLALL), que cuenta con Gales como uno de sus miembros; o la Asociación de las Regiones Europeas de los Productos de Origen (AREPO).

Según se puede apreciar en la tabla E-18, la extensión de la participación de las entidades subnacionales británicas en las distintas asociaciones interregionales europeas es bastante homogénea. Y es que tanto Irlanda del Norte, como Gales, como Escocia forman parte del REG-LEG, de la CALRE, de la CRPM y del CCRE, aunque en este último de los casos, quien realmente participa es el conjunto de municipios que configuran cada una de las entidades territoriales transferidas, 22 en el caso de Gales, 26 en el de Irlanda del Norte y 32 en el de Escocia. Aparte de esta participación en unas asociaciones interregionales que podemos calificar como extensas y generalistas, incluida la CRPM, que a pesar de que por su temática debiera ser específica, lo cierto es que su dimensión que supera los 150 miembros, le obliga a proyectar una dimensión más general; Gales y Escocia son miembros de EARLALL, mientras que sólo Escocia forma parte de RETI EIRA y de ENCORE (en este caso junto a algunas de las regiones inglesas). Durante los últimos años, la participación de las entidades subnacionales británicas en el grupo REG-LEG, ha sido muy significativa. Así lo demuestra la presidencia del mismo por parte de Escocia durante 2004, y la de Gales en 2006. Por su parte, Irlanda del Norte hubo de interrumpir su participación en la misma con motivo de la temporal suspensión de sus instituciones en 2002. Y es que el interés específico de las entidades sub-estatales británicas por la participación en el grupo de REG-LEG, se debe a que, aún con las limitaciones derivadas del hecho de que no siempre las regiones tienen idénticos intereses, son importantes las dinámicas que se crean entre las mismas (Wallace, ESC-20). De la mencionada tabla, se deduce que la participación de las entidades sub-estatales británicas en las asociaciones interregionales europeas se centra preferentemente en aquellas más generalistas sobre las más específicas, además de que la misma no es demasiado extensa sino moderada, no existiendo diferencias reseñables en cuanto a la cantidad de asociaciones de las que forman parte, entre Irlanda del Norte, Gales y Escocia. No en vano, esta moderada participación refleja el parecer de algunos académicos que sostienen que el asociacionismo podría ser muy útil para cuestiones concretas en momentos puntuales, pero pierde interés a escala general ¹⁸³.

¹⁸³ Entre ellos, podemos citar al inglés Charlie Jeffery (ESC-8) y a la escocesa Nicola Mcewen (ESC-12).

De otra parte, existe otro fenómeno que comparte con el asociacionismo interregional algunas características comunes, pero que se diferencia en otras. Nos referimos a la realidad de los partenariados, las redes de cooperación o los acuerdos bilaterales de cooperación. Con respecto al partenariado y a las relaciones bilaterales, tanto Escocia como Gales se han mostrado relativamente interesados, no existiendo constancia desde la suspensión de las instituciones norirlandesas, de que lo propio haya acaecido en el caso de Irlanda del Norte. Gales ha firmado acuerdos bilaterales con las regiones europeas de Cataluña, Bretaña, Baden-Wurttemberg y Silesia, además de con Chubut (Patagonia, Argentina), Chongqing (China), Nueva Gales del Sur (Australia), o con Lituania. Por su parte, Escocia firmó entre 2002 y 2003 acuerdos prioritarios de cooperación con las regiones europeas de Cataluña, Renania del Norte-Westfalia, Baviera y Toscana, así como otros acuerdos más puntuales con los países nórdicos, los países bálticos, la República Checa, China, Estados Unidos, o las regiones de Cabo del Este (Sudáfrica) y Flandes (Bélgica).

b) *La participación de Escocia en las asociaciones interregionales*

Como se ha venido sugiriendo en el apartado anterior y puede comprobarse según la tabla que antecede a estas líneas, que Escocia se ha involucrado prácticamente a la par que Gales e Irlanda del Norte en aquellas asociaciones regionales europeas de carácter más generalista, con una extensión de la participación relativamente moderada, habiendo ocupado posiciones de liderazgo y relevancia sólo cuando alcanzó la presidencia del grupo de REG-LEG.

Por el contrario, Escocia ha mostrado una mayor iniciativa así como un más elevado interés dentro del asociacionismo interregional a la hora de firmar acuerdos de cooperación bilaterales, ya fuesen prioritarios con otras regiones con poderes legislativos europeos o más puntuales con regiones europeas y de fuera de Europa, así como con algunos estados. A pesar del número de acuerdos de este tipo suscritos, la debilidad de los mismos radica en que, por lo general, se limitan a meras declaraciones de buenas intenciones sin fuerza jurídica vinculante.

La participación en el asociacionismo interregional europeo, a través del grupo de REG-LEG, la CALRE, o la CRPM, está prevista por el Gobierno de Escocia dentro de su Estrategia Europea publicada en 2004, como uno de los mecanismos estratégicos para desarrollar las prioridades políticas escocesas.

Según el Ejecutivo escocés, la participación en el grupo REG-LEG, proporciona a Escocia una importante oportunidad para jugar un papel decisivo a escala europea, puesto que le permite tejer redes de aliados entre las regiones legislativas líderes de la UE. Para el Gobierno de Escocia, el interés de la participación en el grupo de REG-LEG, deriva de la posibilidad de «avanzar en la posición de Escocia como una de las principales regiones legislativas europeas, (...) complementando y reforzando la posición británica» (Gobierno de Escocia, 2004a, p.7). Asimismo, la inclusión escocesa en la CALRE¹⁸⁴, tuvo también la intención de proporcionar la posibilidad de establecer a largo plazo alianzas con las principales regiones y autoridades locales europeas (Gobierno de Escocia, 2004a, p.7).

¹⁸⁴ Iniciativa derivada de la del REG-LEG, y que concierne a las asambleas legislativas de sus regiones miembros.

Dentro de este movimiento Escocia ha jugado un papel activo, tal vez más acusado en el REG-LEG que en CALRE, desde que en 2001 fuese una de las regiones europeas que firmó la Declaración de Flandes, y en 2004, el entonces Primer Ministro, Jack McConnell ostentase la presidencia del REG-LEG. Sin embargo, desde entonces el Ejecutivo escocés no ha accedido a las demandas más nacionalistas que le pedían una mayor involucración en estas asociaciones para no dinamitar la estrategia política de no separarse de la posición británica. Es por ello que se puede hablar de un destacado interés por el asociacionismo interregional por parte de McConnell desde su proclamación como Primer Ministro escocés, de la que se puede hablar incluso en ocasiones en términos de «iniciativa y liderazgo», hasta precisamente el momento en el que ocupó la presidencia del REG-LEG (noviembre de 2003 a noviembre de 2004) momento a partir del cual «se ha evaporado totalmente ese interés» (Wright, ESC-21). Y es que la presidencia escocesa del REG-LEG, pasó prácticamente inadvertida tanto en Escocia como en el RU, ya que el Ejecutivo escocés se debió enfrentar al problema de tener que actuar con una interesada ambigüedad, que no defraudase, de una parte a Londres y de otra a los colegas regionales (McEwen, ESC-12). Ese razonamiento ha venido impidiendo utilizar profusamente el REG-LEG, «ya que para ser leal al RU no se puede ir demasiado lejos con los socios regionales» (Carter, ESC-2). En cualquier caso, y a pesar de que parece haber pasado ya ese tiempo en el que Escocia se preocupaba de intentar liderar el REG-LEG, según los funcionarios del Ejecutivo de Escocia, el interés en el REG-LEG es relativo puesto que su eficiencia se limita a ciertas áreas como el proceso convencional, la *gobernanza*, la subsidiariedad o las mejores regulaciones.

Otra de las más importantes asociaciones interregionales europeas en la que participa Escocia, en este caso de carácter temático específico, a pesar de estar compuesta por más de un centenar y medio de regiones europeas, es la CRPM. Muy valorada por la importancia de algunas de las regiones que la forman y por el poder que tiene sobre las instituciones europeas como grupo de presión, es reconocida por el eurodiputado nacionalista Aylin Smith (ESC-18) como «la asociación que funciona mejor para los intereses escoceses», una eficiencia que los funcionarios del Ejecutivo escocés le atribuyen a la CRPM, en el ámbito de las cuestiones marítimas, a pesar de lo cual reconocen que Escocia no ha intentado ejercitar nunca liderazgo alguno dentro de esta asociación.

Aparte de las citadas, Escocia está inmersa en otras iniciativas o asociaciones de perfil mucho menor y más específico como la asociación de regiones industriales (RETI), o la que se dedica a la política medio-ambiental, así como en otras de menor importancia en otras áreas específicas, además de pertenecer a la CCRE, de la que formalmente forman parte los 32 distritos en los que se divide Escocia.

Los funcionarios escoceses coinciden en que más que en este tipo de asociaciones descritas, lo que en la actualidad favorece más los intereses escoceses y en lo que se debería profundizar es en la cooperación bilateral. Y de hecho, resulta indiscutible que Escocia desde 2002 ha utilizado prolíficamente esta posibilidad, que desde 2004, la Estrategia Europea del Ejecutivo escocés, considera también como un mecanismo estratégico para alcanzar las prioridades escocesas en Europa. Por ello, que entre 2002 y 2003, Escocia estableció cuatro acuerdos formales de cooperación con las regiones europeas de Cataluña, Baviera, Renania del Norte-Westfalia y Toscana; con la intención de promover los contactos entre los respectivos gobiernos y las administraciones para mejorar la promoción de la imagen y de los intereses escoceses.

Estos acuerdos fueron diseñados primordialmente desde el punto de vista comercial, permitiendo a las partes tanto el intercambio de ideas con respecto a las mejores prácticas y el establecimiento de fundaciones como marco para posteriores colaboraciones. El primero de ellos precisamente firmado con Cataluña el 3 de mayo de 2002, incidía en la cooperación en: agricultura, política rural, educación, cultura, investigación, política social, sanidad, vivienda, regeneración urbana y transporte. Además resaltaba el interés de ambos gobiernos por colaborar en cuestiones de mutuo interés en materia de política comunitaria. Meses más tarde, el 15 de noviembre de 2002, Escocia y Toscana firmaban en Florencia otro acuerdo similar con la intención de desarrollar proyectos de interés conjunto en los ámbitos: del desarrollo económico, el arte y la cultura, la educación cultural, y las políticas europeas e internacionales. Ya en 2003, concretamente el 20 de febrero, Escocia firmaba otro acuerdo similar con Renania del Norte Westfalia, para cooperar en cuestiones de fondos estructurales, energías renovables, biotecnología y *gobernanza* europea; mientras que el 30 de junio de ese 2003, el socio con el que se firmaba un acuerdo similar era Baviera, incidiendo en este caso en los ámbitos de justicia, movilidad, turismo, medio-ambiente, cuestiones administrativas, e intereses regionales a escala comunitaria.

A pesar del interés en la utilización del mecanismo demostrado por Escocia con la firma de estos acuerdos, la gran debilidad de los mismos reside en que no son legalmente vinculantes sino que su cumplimiento depende sólo de la buena voluntad de las partes, por lo que no existen posibles penalizaciones en caso de incumplimiento. Además su importancia tampoco debe ser exagerada puesto que principalmente afectan a cuestiones funcionales más que a asuntos políticos, salvo la mención que se realiza en el firmado con Cataluña acerca de la común contribución al perfil regional europeo¹⁸⁵. Así, el que estos acuerdos se fundamenten en la promoción comercial junto con la asunción de aquellos otros dirigidos a establecer relaciones con otros territorios externos a la UE, indica que la estrategia exterior escocesa no se limita a la UE, sino que es más internacionalista (Wright, 2005, p.106).

De hecho, además de estos acuerdos formales, Escocia se ha preocupado por desarrollar acuerdos informales como el que sostiene con Flandes, iniciativas con los países nórdicos en asuntos de interés común, incluidos los programas para los territorios periféricos del norte de la UE, así como con algunos de los países que entraron a formar parte de la UE en 2004, como la República Checa o Estonia, en asuntos de fondos estructurales¹⁸⁶. Pero además, otros acuerdos han excedido el marco europeo. Entre ellos, el que consiguió que un funcionario escocés se uniese a la embajada británica en Washington o el establecido con la región sudafricana de Cabo Este (Keating, 2005a, p.137).

¹⁸⁵ Charlie Jeffery (ESC-8) relativiza la importancia de estos acuerdos de cooperación ya que entiende que se trata más de cuestiones de oportunismo político que de mecanismos que aporten resultado alguno para Escocia.

¹⁸⁶ Charlie Jeffery (ESC-8) entiende que el desarrollo de acuerdos bilaterales entre Escocia y algunos estados miembros de la UE, más allá del contenido de los mismos, tiene un valor simbólico al tratarse de acuerdos entre entidades territoriales en la actualidad de distinto rango: una entidad subestatal y un estado miembro.

TAB. E-19

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en las asociaciones interregionales. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
21,05%	21,05 %	42,10%	15,78%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

En relación al grado de satisfacción admitido por los agentes sociales consultados con respecto a la participación escocesa en el asociacionismo interregional, cabe señalar que, según se desprende de la tabla E-19, las valoraciones no son muy positivas, ya que apenas algo más del quince por ciento de los encuestados declararon sentir una satisfacción alta con la eficacia de la utilización del mecanismo en función de los intereses escoceses. De esta forma, parece que no sólo Escocia ha realizado una limitada utilización de este mecanismo, sino que dicha utilización no ha sido lo suficientemente extensa, representativa o profunda como para calar en la sociedad escocesa, que no parece haber quedado convencida de la eficacia de la misma.

Derivado de lo anterior y si atendemos a la tabla E-20 que mide la satisfacción en valores absolutos en función del tipo de agente social encuestado, podemos advertir una valoración general media baja que alcanza los 0,46 puntos en una escala entre cero y uno, y que por tanto no llega al aprobado. Un aprobado que recibe de los políticos, los más contentos con la utilización escocesa del mecanismo (0,58 sobre uno), de los miembros de asociaciones y de los funcionarios consultados (0,50 sobre uno, en ambos casos). Sin embargo fueron más críticos los académicos (0,41 sobre uno), y mucho más los periodistas (0 sobre uno).

TAB.E-20

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en las asociaciones interregionales en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Media (0,41)
<i>Políticos</i>	Media (0,58)
<i>Funcionarios</i>	Media (0,50)
<i>Asociaciones</i>	Media (0,50)
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Media (0,46)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

Aparte de las mencionadas valoraciones cuantitativas, conviene reseñar que en el aspecto cualitativo son los políticos escoceses, quienes con excepciones, tienen una mejor opinión del asociacionismo interregional como vehículo para la satisfacción de los intereses europeos escoceses. Sin embargo, ni los académicos ni los mismos funcionarios escoceses están tan convencidos de las bondades del mismo. Los funcionarios, que ponderan la cooperación bilateral por encima de la participación en asociaciones de gran tamaño, coinciden en que no es un mecanismo demasiado efectivo para los intereses escoceses, y que sin embargo supone una gran inversión de tiempo y recursos para obtener sólo unas mínimas posiciones comunes. Uno de ellos llegó a ser más elocuente: «¿Para qué la cooperación regional, para qué cooperar? Mejor estar cerca del RU que es más efectivo», explicaba *off the record* (_____, ESC-22). Entre los académicos, Scott (ESC-16) es tajante: «ni estoy satisfecho, ni creo que el asociacionismo interregional sea una prioridad»; y Keating (ESC-10) se declaraba «escéptico. Escocia va siempre a las reuniones pero nunca firma nada, además no sé cuán útiles serán los acuerdos, pero cuando tuvimos la presidencia del REG-LEG, no creo que se hiciese demasiado».

Entre los políticos escoceses, mientras que el conservador Gallie (ESC-7) negaba la eficacia del mecanismo al entender que el REG-LEG y las demás asociaciones interregionales son solamente *talk shows*, la laborista Oldfather (ESC-14) ponderaba las virtudes de las redes como foros de intercambio de información y de discusión de posiciones comunes, y el liberal Wallace (ESC-20) consideraba que el asociacionismo interregional es muy positivo para una Escocia que, a su juicio, viene detentando posiciones de liderazgo tanto en el REG-LEG, como en la CRPM.

Como se ha pretendido hacer ver durante el desarrollo de este mecanismo, a pesar de que exista una tendencia común a la participación limitada a unas pocas asociaciones, se puede reconocer que Escocia ha hecho mayores esfuerzos en el REG-LEG, que en ninguna otra asociación. Además, sus inicios en el REG-LEG, tal vez ayudada por la euforia de los primeros años del proceso de la *devolution*, fueron muy animosos e incluso Escocia buscó participar bajo posiciones de liderazgo. Sin embargo, a raíz de la presidencia de la asociación entre 2003 y 2004, el interés escocés por el citado liderazgo decayó, en parte por la obligación de ceñirse a las posiciones británicas, en parte por la toma de conciencia de las limitaciones del mecanismo. Asimismo, y también coincidiendo en el tiempo con aquellos momentos de gran interés por el REG-LEG, Escocia exploró extensamente la vía de la cooperación bilateral con otras regiones europeas, una política de cooperación que también cesó tras 2003, y cuya mayor debilidad consiste en que los acuerdos logrados no son jurídicamente vinculantes.

6. Un mecanismo indirecto. La participación de Escocia en la europeización a través del propio Estado británico

a) *El marco de las relaciones entre el Estado británico y sus entidades subnacionales en temas europeos*

Los analizados mecanismos de movilización ascendente con respecto a las instituciones comunitarias que vienen utilizando las entidades territoriales británicas se caracterizan por constituir cauces directos de representación subnacional con respecto a los centros decisionales de Bruselas; sin embargo a estos canales debemos añadir aquellos otros métodos no directos que intentar influir en el proceso decisional europeo, de manera intermediada, a través de los resortes dispuestos para ello por el Estado británico.

En el supuesto del RU, las entidades sub-nacionales británicas tienen la posibilidad de influir en la posición común adoptada por el Gobierno nacional en cuestiones de relevancia comunitaria en función de un doble cauce: las negociaciones completamente informales de una parte, y las fórmulas institucionalizadas, que son aquellas previstas constitucionalmente y que pretenden revestir al proceso de unas mayores dosis de estructuración. Más allá de las estrictas negociaciones bilaterales, bien entre los ministros del ramo, bien entre los departamentos correspondientes de las administraciones transferidas y la londinense, «lo que realmente funciona es cuando los políticos descuelgan el teléfono y se llaman los unos a los otros» (Keating, ESC-10). El proceso de *devolution* presenta dos canales para que las entidades territoriales británicas puedan participar en el proceso decisional europeo a través del propio Estado británico. El primero de los previstos consiste en la celebración de comités ministeriales conjuntos de carácter sectorial, en los que representantes de los gobiernos de Irlanda del Norte, Gales y Escocia, junto a los del Gobierno central, negocian la postura común británica a defender ante las instituciones europeas. Mientras que el segundo de los canales consiste en la celebración de concordatos, que son unos instrumentos de negociación bilaterales, entre cada administración periférica y el Gobierno de Londres, más estructurados y compilables que las meras negociaciones informales.

Pero la utilización de esta mezcla de mecanismos informales y formales para negociar la presencia de las opiniones de las entidades territoriales transferidas dentro de la postura británica, es un fenómeno posterior al proceso de la *devolution*. Con anterioridad al mismo, las negociaciones para incluir la visión norirlandesa, galesa y escocesa en la postura británica defendida en Bruselas eran mantenidas por el Gobierno central y la Northern Ireland Office, la Welsh Office, o la Scottish Office, respectivamente. La inclusión de las perspectivas de las entidades territoriales devueltas dentro de la postura británica se sustentaba así, por medio de informales reuniones bilaterales entre el Ejecutivo británico y las delegaciones del mismo en los territorios transferidos. Esta mecánica hacía coincidir en la mesa de negociación o al otro lado de la línea telefónica a miembros del mismo partido, en una dinámica totalmente informal marcada por el principio de secreto de deliberaciones del gabinete y de lealtad a las posiciones del mismo. Esto suponía, más allá de que el resultado fuese o no una suficiente representación de los intereses norirlandeses, galeses o escoceses en la posición común británica, una falta de transparencia acerca de la conformación de la misma¹⁸⁷. En el caso escocés, estas dinámicas se han visto evidentemente interrumpidas con el reciente cambio de gobierno.

El desarrollo del proceso de la *devolution* no preveía el incremento sustancial del involucramiento norirlandés, galés o escocés en el proceso de formulación de la postura británica, sin embargo sí que suponía el desarrollo de un proceso más transparente, puesto que los gobiernos territoriales y las asambleas galesa o norirlandesa y el Parlamento escocés podrían negociar de una manera más formal con el Gobierno central, así como expresar su satisfacción o insatisfacción con los resultados de la negociación, algo que antes de la *devolution* sólo se podía hacer de manera interna.

El funcionamiento del mecanismo de la conformación de la postura común británica dentro del nuevo marco político pasaba a depender de factores como la buena comunicación

¹⁸⁷ Para profundizar en este aspecto y sobre el caso escocés, véase: Sloat, 2002a, p.168.

incluso a escala ministerial entre el Gobierno de Londres y los gobiernos periféricos, la actuación de los funcionarios como fuentes de información y experiencia, la eficaz implementación de las políticas comunitarias por parte de las entidades locales, o las mismas relaciones entre el Parlamento de Westminster y las Asambleas de Gales e Irlanda del Norte y el Parlamento de Escocia (Sloat, 2002a, p.174).

Y es que se trata de un sistema que, como explica el profesor Scott (ESC-16), fomenta la cooperación entre las administraciones ya que Londres permite cooperar incluso en las materias reservadas, siempre y cuando las entidades transferidas actúen dentro de las directrices marcadas por la capital, puesto que de lo contrario, pueden quedar excluidas del proceso.

— 1. *Los Concordatos*. Son los mecanismos que aseguran el desarrollo de cooperación formal y bilateral entre Irlanda del Norte, Gales o Escocia con el Gobierno británico, tal y como hacen las instituciones formales de los gobiernos periféricos a través del establecimiento de Comités Ministeriales Conjuntos. La transparencia sobre el proceso de conformación de los concordatos está limitada por el hecho de que las negociaciones son celebradas en secreto. Y de hecho, ésta ha sido la mayor de sus debilidades. El secreto acerca de su naturaleza y de su sustancia alimenta suspicacias tanto acerca de su objetivo, como en cuanto a sus contenidos. A pesar de que pretendían configurarse como meros instrumentos administrativos para asegurar la cooperación intergubernamental a diferentes niveles, lo cierto es que también contienen una marcada dimensión política, ya que pueden ser interpretados como mecanismos políticos para generar obligaciones a los ejecutivos de los territorios devueltos dentro de las estructuras de gobierno del RU (Lynch, 2001, pp.150-151).

Los concordatos tienen como objeto cubrir un variado rango de aspectos de gobierno como la provisión de información y estadísticas entre Londres y las administraciones devueltas, la de mecanismos de consulta entre los dos diferentes niveles de gobierno, así como la resolución de disputas entre los distintos tipos de ejecutivo.

Con respecto a las cuestiones europeas y concretamente a la formación de la posición común británica ante las instituciones europeas, el Concordato de coordinación de cuestiones de política comunitaria, establece en su sección B3.4, que «es intención del Gobierno que los ministros y los funcionarios de las administraciones transferidas estén plenamente involucrados en los debates internos del Gobierno del RU sobre la formulación de la política del RU respecto a todas las cuestiones acerca de las materias de responsabilidad de las mismas administraciones transferidas», y describe diferentes formas de colaboración entre la administración central y las administraciones transferidas (Gobierno de Escocia, 1999a).

A pesar de la gran atención política y mediática que han recibido, la utilización de los concordatos no es muy frecuente ya que su uso indica que todos los demás resortes han fallado, puesto que «dentro de un sistema predominantemente informal, los concordatos son instrumentos que se utilizan como redes de seguridad en el caso de que ningún otro resorte sea efectivo» (Fox, ESC-6). A esta desmitificación de los concordatos contribuye el profesor Jeffery (ESC-8), para quien no son relevantes, puesto que carecen de fuerza legal vinculante y son meramente descriptivos. En definitiva los concordatos no son sino una pequeña formalización de un proceso meramente informal. Incluso el antiguo Vice-primer Ministro escocés, Jim Wallace (ESC-20), va aún más lejos: «Al final los concordatos y las negociaciones bilaterales son lo mismo. Cuando estás negociando no te acuerdas si lo que estás haciendo se enmarca dentro de algo que se llama concordato o no es así».

— 2. *Los Comités Ministeriales Conjuntos (JMC)*. Se trata de una fórmula diseñada para la resolución de conflictos entre las administraciones transferidas y la de Londres, que no pueden ser solventados a través de negociaciones bilaterales entre funcionarios o ministros y que requieren de la participación conjunta de representantes de Londres, Cardiff, Belfast y Edimburgo. Nos referimos a unos instrumentos, que se convocan con carácter sectorial y cuya utilización está prevista en circunstancias específicas, cuando las negociaciones intergubernamentales no obtienen una solución a las disputas. Su marco jurídico se encuentra definido en las fórmulas legales firmadas al inicio del proceso de la *devolution*, y que en el caso escocés se remiten al Memorando de Entendimiento del Ejecutivo de Escocia de octubre de 1999, lugar en el que se refleja que «el Gobierno del RU y las administraciones transferidas se obligan, en la manera de lo posible, a conducir sus asuntos comunes a través de canales administrativos, ya sea entre funcionarios o a escala ministerial (...) En el caso de que una disputa no pueda ser resuelta bilateralmente o a través de los buenos oficios de la Secretaría de Estado correspondiente, el asunto deberá ser remitido a la secretaría del Comité Ministerial Conjunto...» (Gobierno de Escocia, 1999b).

El JMC tiene la posibilidad de reunirse bajo tres tipos de formaciones. En primer lugar, lo puede hacer en pleno, al menos una vez al año, debiendo estar presentes el Primer Ministro británico y su Vice-primer Ministro, el Primer Ministro escocés, junto a uno de sus ministros, el Primer Secretario de la Asamblea Galesa junto a otro secretario de la asamblea, el Primer Ministro de Irlanda del Norte y su Vice-primer Ministro, así como los secretarios de Estado de cada una de las tres regiones. Esta fórmula del plenario posibilita y facilita la formación de acuerdos y coaliciones entre los representantes de las entidades devueltas, tal y como confirmaba el antiguo Vice-primer Ministro escocés, Jim Wallace (ESC-20): «Cuando durante los años 2003 y 2004 acudí al JMC, muchas veces nos reuníamos con anterioridad a esas sesiones con los representantes de Gales e Irlanda del Norte, y eso ponía muy nerviosos a los representantes de Londres».

En segundo lugar, el JMC puede reunirse a través de formatos funcionales, con la participación de los ministros de Educación, Sanidad y Transporte, tanto del Gobierno del RU, como de los de los territorios transferidos, pudiendo incluso participar sus respectivos secretarios de Estado. Por último, dos JMC especiales fueron diseñados como mecanismo de consulta y toma de posición común para las cuestiones relativas a las políticas europeas, con la participación tanto del Gobierno de Londres como con la de las administraciones periféricas, y bajo la dirección del secretario de Exteriores y de la oficina del Gabinete, respectivamente. Aunque algunos de los funcionarios señalaron que los JMC no resultan demasiado efectivos (Aron, ESC-1), los académicos coincidieron en señalar que la formación europea, que se reúne actualmente periódicamente cada tres meses (cuatro veces al año), es mucho más productiva e interesante, que otros JMC (Jeffery, ESC-8 y Mceewen, ESC-12). Según un funcionario británico las reuniones en este foro son cordiales y constructivas y los participantes discuten sobre las siguientes prioridades de las presidencias del Consejo, la presencia en las sesiones del Consejo o el estado general del proceso decisonal británico y la participación de las entidades transferidas para su formación¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Testimonio anónimo extraído de Sloat, 2002b, p.214.

b) *La participación indirecta de Escocia en asuntos europeos a través del Estado británico*

Como se ha podido intuir de la explicación general del supuesto británico, la participación indirecta de Escocia a través de los resortes facilitados por el Estado británico, para conformar una posición común en Bruselas que incluya las perspectivas escocesas, tiene una gran relación con los mecanismos ya analizados de participación directa de la región en el Consejo de Ministros de la UE y en los comités de la CE. La íntima relación tiene que ver con el hecho de que siempre existe una interacción previa con el Estado central para intentar incidir en su postura ante las instituciones comunitarias. En los supuestos en que ello sucede hablamos de participación o mecanismo indirecto, mientras que cuando a la citada interacción le acompaña una representación directa escocesa ante las instituciones comunitarias, formando parte de la delegación (incluso encabezándola), hablamos ya de participación o mecanismos directos.

Los mecanismos descritos, (concordatos y JMC), para conformar las posiciones comunes británicas, tienen tanto en el caso escocés como en el galés y el norirlandés una doble lectura política. De una parte pueden ser interpretados como fórmulas útiles para facilitar la cooperación intergubernamental y la resolución de conflictos entre distintos niveles de gobierno; pero por el contrario pueden ser contemplados como instrumentos para asegurar la uniformidad política entre las diferentes partes del RU, y como el intento por parte del Gobierno central de utilizar estos mecanismos para controlar la autonomía de los gobiernos transferidos (Lynch, 2001, p.154).

Más allá de estas interpretaciones, el papel del Ejecutivo escocés en asuntos europeos está regido por el Concordato de Coordinación en Asuntos de Política de la UE, que establece el papel del Gobierno de Escocia en la formulación de las políticas británicas con respecto a la UE, o la participación en las reuniones del Consejo de Ministros, entre otros. Según se ha venido indicando, la mayor parte de los contactos entre los ejecutivos de Londres y Edimburgo se sustancia a través de los canales ministeriales y departamentales internos. De hecho, el concordato establece que: «la participación está sujeta al respeto mutuo por la confidencialidad de los debates y a la adhesión del Ejecutivo escocés a la postura británica, sin los cuales sería imposible mantener unas relaciones de trabajo cercanas. La postura reflejará los intereses comunes de todo el RU» (Gobierno de Escocia, 1999a).

La situación descrita supone un arma de doble filo para los intereses escoceses. De una parte, el Gobierno escocés se garantiza su participación en el proceso de configuración de la postura británica en los asuntos comunitarios. Pero de otra, los mismos acuerdos pueden permitir al Gobierno central adoptar una política contraria a los intereses del Gobierno de Edimburgo que, sin embargo, no sólo no sería rebatible por Escocia ante las instituciones europeas sino que estaría obligada a apoyarla (Lynch, 2001, p.158). La situación descrita se mantuvo inalterada entre 1999 y mayo de 2007, ante la coalición de voluntades entre laboristas y liberales. Sin embargo, tras el cambio de gobierno en Escocia, existe la posibilidad (que deberá ser contrastada en un futuro) de que tanto esa lealtad como esa confidencialidad queden dinamitadas por la manifestación de intereses divergentes entre el el gobierno nacionalista de Edimburgo y el laborista de Londres.

Las relaciones de Escocia con las instituciones europeas a través del Estado británico están cubiertas por el mencionado concordato complementado por las más detalladas Notas Departamentales de Guía. Ambos elementos proporcionan la información necesaria para diseñar la postura común del RU desde las administraciones transferidas, en este

caso desde la escocesa, aunque ninguno de ellos sean legalmente vinculantes. A pesar de ello, se dispone que la administración escocesa debe ser informada por la de Londres de todas las cuestiones relativas a la relación del RU con las instituciones, sin embargo, de otra parte, el Gobierno de Escocia tras la *devolution* ya no se corresponde con la antigua Scottish Office, con lo que no pertenece al Gabinete británico, motivo por el cual éste último no hace llegar al primero informaciones de cierta sensibilidad política (Keating, 2005a, p.130).

El concordato establece específicamente la obligación de involucrar al Ejecutivo de Escocia lo más directa y completamente posible en el proceso decisonal europeo. Y con respecto al mencionado intercambio de información sostiene que será tan fluido como antes de la *devolution*, pero añade que la participación deberá estar sujeta al respeto mutuo, a la confidencialidad de los debates, y a la adhesión escocesa a la resultante postura británica, elementos indispensables para, en lo que constituye una advertencia, mantener una cercana relación de trabajo entre las administraciones. Y es que en el supuesto de que el Ejecutivo de Escocia omitiese el cumplimiento de las citadas condiciones perdería el acceso a los trabajos encaminados a la configuración de la postura británica común en asuntos europeos. Además, el concordato establecía las posibilidades y las modalidades en las que los representantes escoceses podían acudir al Consejo de Ministros de la UE.

De otro lado, existe un JMC específico para asuntos europeos, que trata principalmente cuestiones de representación así como la conformación de la posición común británica. Desde 1999, este Comité ha tenido la posibilidad de albergar debates acerca de los más candentes asuntos europeos, como sucedió en el caso de la Convención para el Futuro de Europa, aunque no se trate de un organismo de decisión vinculante.

El Acuerdo sobre los JMC, que en 1999 hizo especial referencia acerca del JMC dedicado a Europa, establecía que actuaría como el mecanismo esencial para el debate de la posición común británica acerca de los asuntos europeos que afectasen a las competencias transferidas. Estableciéndose además que la necesidad de configurar posiciones concretas que trasladar con la celeridad derivada de los planes de trabajo del Consejo de Ministros, obligaba a que la consulta a los ministros y a las administraciones transferidas se realizase a través de la pertinente correspondencia, aún cuando se pudiera acordar la celebración de reuniones en los casos necesarios (Gobierno de Escocia, 1999b).

A pesar de su aparente falta de lógica, se institucionalizaba un mecanismo para la conformación de la posición común británica, el cual reconocía sus limitaciones y permitía y fomentaba la utilización de fórmulas informales de negociación de la mencionada posición bajo el argumento de la falta de operatividad del mecanismo diseñado a causa de su falta de adaptación a los tiempos de las reuniones del Consejo de Ministros de la UE. Esta institucionalización de la informalidad de los contactos dio vía libre para las reiteradas negociaciones entre las administraciones al margen de los cauces de los JMC, los cuales no podían adaptarse al día a día del proceso comunitario y sólo eran de utilidad para la preparación de las cumbres de la UE.

Pero no sólo los JMC posibilitaban una solución al margen de los mismos, sino que además, declaraban su *status* meramente consultivo en lugar de configurarse como cuerpos ejecutivos. Esta particular configuración le impedía tomar decisiones limitándolo a la consecución de acuerdos, que no serían vinculantes para las administraciones participantes, aunque se supone que las mismas estarían moralmente obligadas a apoyar las posturas acordadas en los JMC (Gobierno de Escocia, 1999b).

TAB. E-21

Grado de satisfacción con la eficacia de la interacción de la región a través del estado belga con las instituciones comunitarias. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
15,78%	10,52 %	36,84%	36,84%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

El mero carácter consultivo, y el hecho de que ante una hipotética falta de acuerdo en su seno, la decisión final correspondiera al Gobierno del RU, han provocado que los JMCs hayan demostrado tener una menor eficacia que los contactos informales entre los políticos y los departamentos correspondientes. Por ello, la mayor parte del contacto entre Londres y Edimburgo es consecuencia del día a día entre los ministros y los departamentos. Y ello porque «aunque el ministro británico nunca llame, sino que es el escocés el que lo hace e intenta negociar ignorando los niveles oficiales formales» (Aron, ESC-1), resulta «más fácil levantar el teléfono entre los miembros de un mismo partido que convocar un JMC» (Wright, ESC-21). Así sucedía hasta mayo del 2007 por la coincidencia laborista en el Gobierno de Londres junto a la coalición laborista-liberal de Edimburgo que hacía posible y fomentaba que el sistema funcionase regularmente y que tanto Londres como Edimburgo se beneficiasen del mismo. Sin embargo, al haber variado sustancialmente la composición de uno de los dos gobiernos, resulta un desafío constatar la reacción futura de Londres, así como el funcionamiento del nuevo modelo. Un sistema, que hasta 2007 no es que fuese perfecto sino que como los políticos reconocían, tenía sus fallos y sus debilidades, unos fallos, que al no aparecer en la prensa no se politizaban y que posibilitaban que el sistema funcione suficientemente (Carter, ESC-2).

Con respecto a la valoración cuantitativa del grado de satisfacción reconocido por los agentes escoceses en relación a la interacción de la región con las instituciones comunitarias a través del Estado británico, de la tabla E-21 se deduce que la misma es bastante elevada puesto que sólo uno de cada diez consultados denunciaban que el sistema orquestado proporcionaba una baja satisfacción y resulta poco eficaz para la consecución de los intereses escoceses.

En función de la condición de los agentes encuestados y según se desprende de la Tabla E-22, se confirman las apreciaciones anteriores, puesto que la valoración media general es más que suficientemente satisfactoria con 0,65 puntos en una escala sobre un máximo de uno. De hecho, las valoraciones generales tanto de académicos, como de funcionarios públicos y miembros de asociaciones son muy homogéneas y hablan de una notable satisfacción. Son sin embargo los políticos los menos contentos con el mecanismo, sobre el que manifiestan una satisfacción media (0,50 sobre uno). A pesar de ello, la interacción escocesa con las instituciones comunitarias a través del Estado británico, es el segundo mecanismo mejor valorado, sólo por detrás del de la Oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas (0,65 y 0,71 puntos sobre uno, respectivamente).

TAB.E-26

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la interacción de la región a través del estado británico con las instituciones comunitarias en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Alta (0,75)
<i>Políticos</i>	Media (0,50)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,75)
<i>Asociaciones</i>	Alta (0,75)
<i>Periodistas</i>	-
<i>Total</i>	Media (0,65)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006.

Más allá de las valoraciones cuantitativas, de manera cualitativa los agentes escoceses consultados, al valorar la satisfacción y la eficiencia del mecanismo dispuesto para que Escocia influya en las decisiones de las instituciones comunitarias a través del Estado británico, inciden en remarcar la importancia de las informales negociaciones bilaterales entre Londres y Edimburgo, como canal decisivo para incluir la perspectiva escocesa dentro de la postura común británica.

Así entre los académicos existen opiniones encontradas que sin embargo nos remiten a los contactos informales: «No creo que funcione mucho, lo dispuesto constitucionalmente, dudo que se efectúe en la práctica», explicaba Wright (ESC-21), mientras que Jeffery (ESC-8), por el contrario sostenía que el sistema era muy bueno y constituía una de las mejores fórmulas posibles.

Por su parte, los políticos, aunque con distintos matices, inciden en la misma cuestión. Mientras que para el europarlamentario nacionalista Aylin Smith (ESC-18), lo que realmente sucede en los concordatos y en los JMC es secreto, y por tanto es imposible saber si realmente funcionan y son efectivos, el antiguo Vice-primer Ministro Jim Wallace (ESC-20) entiende que, los mecanismos institucionalizados no son demasiado buenos para los intereses escoceses, que son mucho mejor representados por las negociaciones informales bilaterales.

En resumen, quienes consideraron los canales informales como un resorte derivado del sistema de concordatos y JMCs dispuestos alabaron las bondades del sistema, mientras que los que consideraron los contactos bilaterales como una solución última ante las debilidades o la quiebra del sistema, fueron mucho más críticos con el mismo.

7. Conclusiones

Del análisis del cuadro de mecanismos de movilización de Escocia con respecto a las instituciones comunitarias, podemos obtener como conclusión general básica de partida, que la región ha demostrado un apreciable pero limitado interés por la participación en las cuestiones europeas, tanto con motivo de la extensión, como de la calidad y por la dimensión temporal de la misma.

Según lo analizado, se aprecia que Escocia ha pasado por dos fases diferentes desde que en 1999, como resultado del proceso de *devolution* se crease el Parlamento escocés. Durante la primera legislatura (1999-2003), se apreciaron unos novedosos entusiasmos e iniciativas para interactuar con las instituciones europeas, que comportaron una acentuada visibilidad a escala europea, tanto de los dirigentes escoceses como de la región en sí misma a través de los acuerdos suscritos que se han ido paulatinamente reduciendo durante la segunda legislatura (2003-2007), una vez que la euforia inicial por el proceso de regionalización se ha ido apagando y han quedado establecidas con claridad las bases que posibilitan la actuación escocesa a escala europea y que circunscriben la misma al compromiso de lealtad con las directrices marcadas desde Londres. Una tercera fase está en marcha desde 2007, si bien debe todavía constatare el desarrollo y la extensión de la misma.

Además de la progresiva disminución general desde 2003/2004 de la activación europea escocesa a través del conjunto de los procedimientos analizados, se puede atribuir desde 1999 a Escocia una estrategia de activación basada en la decisión de apostar por unos mecanismos en detrimento del resto, al considerar la elección beneficiosa en términos de eficiencia y resultados. Por ello, de entre los mecanismos analizados, Escocia ha preferido destinar la mayor parte de su personal y de sus recursos a la participación tanto directa¹⁸⁹ como indirecta en el Consejo de Ministros de la UE. Sin embargo, su preocupación por el resto de los mecanismos ha sido indudablemente menor, en una decisión justificada por algunos de los agentes consultados quienes reseñaban la escasa utilidad de invertir en mecanismos escasamente eficientes en detrimento del Consejo de Ministros de la UE, camino que consideraban como el más adecuado para la defensa de los intereses escoceses.

Dentro del peculiar marco político que representa el RU, las administraciones transferidas han demostrado una mayor proyección externa para temas europeos que las regiones inglesas, que más allá de la representación europea de sus autoridades locales han visto como sus intereses eran preferentemente defendidos a través del Estado británico. A su vez, entre los tres territorios periféricos, Escocia ha demostrado un mayor interés y una más extensa movilización con respecto a las instituciones comunitarias, que Gales o Irlanda del Norte. Varios motivos han provocado esta mayor activación europea escocesa. Desde el punto de vista político institucional, la más profunda regionalización escocesa plasmada en una transferencia mayor de competencias y en la creación de instituciones propias con mayores poderes, que en los supuestos galés y norirlandés, como consecuencia de la asimétrica *devolution* británica. Pero además, han existido otros factores como el fuerte sentimiento de identidad nacional escocés, una población muy superior a la de las otras dos entidades territoriales periféricas o unos indicadores socioeconómicos también superiores a los de Gales o Irlanda del Norte¹⁹⁰.

Por ello, y dentro de las limitadas posibilidades que ofrece el marco político británico, se advierte la diferente capacidad demostrada por sus entidades sub-nacionales, para proponerse no ya como arena sino como actores de las políticas europeas. Entre ellas, Escocia ha demostrado una mayor participación simbólica y un más elevado grado de visibilidad, sobre todo en los años inmediatamente posteriores al inicio del proceso de *devolution* en 1999.

¹⁸⁹ Véase en este sentido la tabla E-9.

¹⁹⁰ Véase en este sentido la tabla E-4.

La llegada al poder del antiguo Primer Ministro Jack McConnell impulsó en Escocia el interés por la temática europea y llevó a Escocia a firmar con las principales regiones europeas con poderes legislativos europeos la Declaración de Flandes de 2001, a la que siguieron los acuerdos bilaterales de cooperación firmados entre 2002 y 2003 con Cataluña, Toscana, Baviera y Renania del Norte-Westfalia. Por su parte, el mismo Primer Ministro McConnell fomentó en sus primeros años de gobierno su perfil y visibilidad a escala europea, convirtiéndose en miembro permanente del CDR desde 2002, y aunque no pudo participar directamente en la Convención Europea sus intereses cristalizaron en el informe presentado en la misma por el representante británico Peter Hain, y presidió entre noviembre de 2003 y noviembre de 2004 la asociación de REG-LEG.

Fue entonces cuando la visibilidad escocesa a escala europea alcanzó su *cenit*, pero también el momento en que se inició su declive ya que según diferentes políticos y académicos, Escocia no supo aprovechar aquella presidencia en la que apenas se efectuaron progresos algunos al sentirse el Ejecutivo escocés constreñido por las presiones de sus compañeros regionales europeos por profundizar en la regionalización europea de una parte, y por las de Londres de no salirse de la marcada postura común británica, por otro lado. Junto a ello, el desencanto producido por el paso de los efervescentes primeros años que siguieron a la *devolution*, y la toma de conciencia de las limitaciones en las que forzosamente debía enmarcarse su actuación europea llevaron a Escocia a alejarse de la línea de actuación del conjunto de las regiones líderes a escala europea.

Por todo lo anterior, de la primitiva apuesta estratégica escocesa de extensión, anticipación y liderazgo de las inquietudes regionales a escala europea, queda bien poco. Escocia progresivamente se ha insertado dentro de un segundo grupo de regiones interesadas por la activación y la movilización europeas pero de una manera mucho más limitada, dentro de los límites constitucionales británicos y sin vocación alguna de liderazgo. Sólo el paso del tiempo podrá confirmar si esta situación se ha revertido a partir de mayo de 2007 como consecuencia de la acción del nuevo gobierno nacionalista de Edimburgo.

Sería imposible entender el fenómeno de la movilización escocesa a escala europea sin recordar la coincidencia desde la constitución del Gobierno escocés del Partido Laborista tanto liderando las coaliciones de gobierno escocesas como detentando en solitario el Gobierno británico de Londres. Esta circunstancia ha sido decisiva, por una parte para la falta de institucionalización y la preponderancia de las prácticas informales sobre los mecanismos institucionalizados para el acceso a Bruselas; por otra para la limitación de la propia movilización europea escocesa al tener que sumarle a la lealtad constitucional la lealtad dentro del mismo partido político; y por último para la utilización de unos mecanismos de activación en detrimento de otros.

Con respecto a la segunda de las cuestiones, resulta indudable que la coincidencia de los dirigentes laboristas al frente de los Ejecutivos de Londres y de Edimburgo ha limitado las posibilidades de la activación regional europea de Escocia con respecto a Bruselas. Los políticos laboristas han coincidido en señalar que aunque los resortes dispuestos les parecían adecuados y suficientes para el desarrollo de la actividad europea escocesa tampoco era posible pensar en fórmulas alternativas puesto que debían constreñirse a las indicaciones sobre la materia de la dirección del partido en Londres. Antes de la llegada del SNP al Ejecutivo de Edimburgo, ante la hipotética posibilidad de que partidos diferentes gobernasen en Londres y Edimburgo, tanto políticos como académicos coincidieron en que sería necesario revisar los resortes del sistema, y específicamente los representantes del SNP no tuvieron nin-

gún problema en anticipar que, en el supuesto de que llegasen al Ejecutivo de Edimburgo, los mecanismos de activación escocesa con respecto a Bruselas se extenderían y se profundizarían para llevar efectivamente la opinión escocesa e influir eficientemente sobre las instituciones en Bruselas, aunque para ello tuviesen que desmarcarse de la postura común británica o de las específicas presiones e indicaciones de Londres.

De otra parte, la coincidencia laborista en los gobiernos de Londres y Edimburgo ha favorecido la falta de institucionalización de los mecanismos de movilización que suponían la participación de ambas administraciones. Ello ha fomentado la importancia de las negociaciones bilaterales a nivel ministerial, pero también a escala administrativa entre los dirigentes del partido laborista. Los mismos políticos y funcionarios escoceses reconocían que las problemáticas europeas se venían solucionando con gran celeridad en los casos en que, bien los políticos, bien los administrativos de Londres y Edimburgo, levantaban el teléfono o se reunían a negociar, y que en el transcurso de las negociaciones lo que interesaba era el resultado al que llegaban y no si las mismas se podían insertar dentro del sistema de los Comités Ministeriales Conjuntos o bajo la fórmula de los concordatos. En definitiva, se trataba de una cuestión de voluntad política, mucho más fácil de alcanzar entre los integrantes de un mismo partido.

Asimismo, la coincidencia laborista en los Gobiernos de Londres y Edimburgo, explica también la elección por parte de Escocia de unos mecanismos de activación regional con respecto a Bruselas en detrimento de otros. Así, Escocia ha preferido mecanismos en los que resultaba más fácil y eficaz ir de la mano de Londres como el Consejo de Ministros de la UE, o en menor medida la Comisión Europea; e incluso ha modelado una oficina de representación en Bruselas estrechamente ligada a la UKrep, en detrimento de una apuesta decidida por el asociacionismo interregional.

Puede de otra parte afirmarse que, aparte de por el marco político-institucional británico, un factor que ha apoyado o desmotivado la activación europea de Escocia han sido las inquietudes personales de la élite política gobernante. Si Dewar no tuvo demasiado interés por la temática europea, McLeish lo tuvo en exceso, hasta el punto de que fue advertido por desmarcarse de la posición británica; mientras que la perspectiva europea de McConnell ha venido marcando la activación europea escocesa, más extensa, visible e ilusionada respecto a la dimensión exterior al inicio de su mandato, y mucho más moderada y desencantada en los últimos años. Como dijimos sólo el paso del tiempo nos permitirá contrastar el interés y la motivación en la temática del nuevo presidente, Alex Salmond.

Una estrategia de activación moderada como la descrita obtiene unos resultados también moderados. Una influencia media en Europa según el antiguo Vice-primer Ministro escocés, el liberal Jim Wallace (ESC-20), para quien sólo se puede aumentar dicha influencia en una Europa a 27 estados, seleccionando las áreas de interés para Escocia, aparte de la agricultura y de la pesca, y llegando antes que las demás regiones europeas.

Sin embargo, y a diferencia de la situación de otras de las regiones objeto de comparación en el presente estudio, Escocia añade a los seis mecanismos de movilización regional con respecto a Bruselas, un canal de activación diferente, la acción conjunta de sus siete europarlamentarios europeos. A pesar de pertenecer a partidos políticos diferentes: dos laboristas, dos nacionalistas, dos conservadores y un liberal, «trabajan independientemente de sus partidos por el interés escocés y conforman el mejor de los mecanismos que disponemos para defender los intereses escoceses» (Fabiani, ESC-5). Bautizados como el «equipo escocés» componen un resorte muy valorado por los académicos en Escocia, quienes consideran

muy valioso su trabajo conjunto por la claridad con que representan a Escocia (Jeffery, ESC-8), y que apuntan que dada la efectividad de su trabajo se han convertido en un modelo que algunas Comunidades Autónomas españolas como Cataluña o el País Vasco pretenden imitar (MacCormick, ESC-10).

Uno de los integrantes del «equipo escocés», el nacionalista Aylin Smith (ESC-18), reconoce que los siete mantienen una relación cordial al margen de las diferencias entre sus respectivos partidos, una relación personal que ayuda a la colaboración en la escritura de cartas o enmiendas conjuntas. Una tarea para la que grupos de presión escoceses se acercan a estos parlamentarios de manera periódica y con una frecuencia al menos bimensual por ser una de las fórmulas más útiles y directas que permiten incidir en las etapas iniciales del proceso legislativo europeo a su paso por el Parlamento Europeo (Evans, ESC-4).

Este cauce para influir en las instituciones europeas a través de una informal organización conjunta de los europarlamentarios escoceses es muy valorado por el mismo director de la oficina de representación del Ejecutivo de Escocia en Bruselas, Michael Aron (ESC-1), quien no duda en atribuirle la categoría de mecanismo autónomo, y que incluso lo pondera como menos efectivo que la participación en el Consejo y en la Comisión, pero mucho más que en el CDR. Una eficacia que se encarga de matizar el propio eurodiputado nacionalista Aylin Smith (ESC-18), quien sostiene que «a pesar de tener alguna utilidad, no es tan efectivo como se piensa en Escocia, ni podrá sustituir en ningún momento a presencia en el Consejo de Ministros».

Una vez analizados los rasgos generales de la movilización ascendente europea de Escocia, comunes al conjunto de los mecanismos analizados, así como algunas de las especificidades de la activación europea escocesa, pasaremos a detallar los rasgos más característicos de cada uno de los mecanismos escoceses de movilización con respecto a las instituciones comunitarias:

— 1. Con respecto a la participación en el Consejo de Ministros de la UE, Escocia ha prestado una particular atención a este mecanismo por considerarlo como la fórmula más efectiva para influir sobre el proceso decisonal europeo. Por ello, su participación ha sido periódica desde 1999, con una media de unas diez veces por año, la mayor parte de ellas en las formaciones de Agricultura y Pesca¹⁹¹. La participación ha contenido un alto valor simbólico, que ha tenido su máximo exponente en las ocasiones en las que Escocia ha liderado la delegación británica, al sentarse en la mesa y debatir con los representantes de los demás estados miembros. Sin embargo, la participación escocesa en los Consejos de Ministros de la UE, todavía se rige por el sistema de la invitación por parte del jefe de la delegación británica, una invitación que puede o no cursarse en función de la oportunidad política del momento.

— 2. En relación a la participación en los comités de la CE, se trata de un mecanismo fuertemente caracterizado tanto en Escocia como en todo el RU por su falta de institucionalización y su marcada informalidad. Aunque en teoría también rige el principio de la invitación funcionarios, políticos y académicos escoceses han reconocido que es imposible controlar las aproximaciones de los *lobbyistas* escoceses a los miembros de la CE, fuera del contexto de los Comités de la CE, con lo que este mecanismo puede permitir en oca-

¹⁹¹ Véase en este sentido la tabla E-9.

siones una defensa más específica de los intereses escoceses al margen de las directrices de Londres. A pesar de que las mencionadas características lo convierten en un mecanismo poco analizable, Escocia se apoya para una mayor eficiencia, en asociaciones, ya sean interregionales o escocesas como Scotland-Europa. Unas diez personas trabajan específicamente para defender los intereses escoceses en Bruselas aproximándose a los miembros de la CE, con los que mantienen contactos regulares periódicos, en algunos casos casi diarios y al menos cada dos semanas, a través de reuniones personales, por correo electrónico o mediante llamadas telefónicas.

— 3. La Oficina de representación del Ejecutivo de Escocia en Bruselas, aunque es independiente y tiene entidad propia está incluida dentro de la Scotland House en Bruselas, junto a la asociación de intereses empresariales escoceses Scotland-Europa. Aunque formalmente no pertenece a la UKrep, sí que se considera que forma parte de la «familia UKrep», una condición que influye en su perfil eminentemente burocrático y administrativo, y que hace que se constituya en la extensión en Bruselas de la División de Asuntos Europeos del Ejecutivo de Escocia. Su cometido esencial consiste en el intercambio de información entre Bruselas y Edimburgo aunque desarrolle otras funciones como dar apoyo operativo al Ejecutivo, ayudar a influir en las políticas de la UE, incrementar la visibilidad y el perfil escocés dentro de la UE, y desarrollar contactos regionales. Sin llegar al tamaño de las oficinas de representación de los *länder* alemanes, está conducida por un director, cinco funcionarios y cinco administrativos.

— 4. A pesar de la sobre representación escocesa en el CDR, al contar con cuatro de los 24 representantes británicos, se ha podido constatar una política poco definida y cambiante con respecto al mecanismo, en la que el antiguo Primer Ministro McConnell comenzó como miembro permanente y después pasó a ser titular, a pesar de lo cual no acudía a las sesiones, mientras que el actual Ministro Presidente, Alex Salmond, ni siquiera forma parte del órgano. La participación del resto de representantes escoceses tampoco ha pasado de escasa, hecho al que si le añadimos los pocos recursos y esfuerzos invertidos, explican que Escocia no esté siendo capaz de aprovechar al menos las oportunidades de visibilidad política, realizar contactos y diseñar proyectos con otras regiones europeas, que le brinda el foro del CDR.

— 5. La participación de Escocia en el fenómeno del asociacionismo interregional viene siendo moderada y limitada. Se ha circunscrito a un número limitado de asociaciones entre las que destacan, el grupo de REG-LEG, en el que ha puesto sus mayores empeños y que el anterior Primer Ministro McConnell presidió durante un año, la CALRE o la CRPM. La participación escocesa en este tipo de asociaciones no ha sido más extensa ni más cualificada por el convencimiento existente de que al no tratarse del mecanismo más efectivo no vale la pena implicarse en exceso ni invertir demasiados esfuerzos. Por el contrario, Escocia sí que ha tenido un mayor interés en desarrollar acuerdos de cooperación bilaterales, ya fuesen prioritarios con otras regiones con poderes legislativos europeos o más puntuales con regiones europeas y de fuera de Europa, así como con algunos estados. Sin embargo, la debilidad de los mismos radica en que, por lo general, se limitan a meras declaraciones de buenas intenciones sin fuerza jurídica vinculante.

— 6. Muy en relación con el primero y el segundo de los mecanismos, la participación indirecta de Escocia en el proceso decisional europeo a través del Estado británico se viene articulando gracias a una mezcla de resortes formales e informales. Teóricamente se habían institucionalizado dos mecanismos para canalizar las demandas de los entes sub-estatales británicos a través del propio estado: los concordatos y los Comités Ministeriales Conjuntos. Los

TAB. E-23
Índice comprensivo en valores absolutos en una escala entre 0 y 1 del grado de satisfacción media con la interacción de la región con las instituciones comunitarias, a través de los distintos mecanismos estudiados y en función del tipo de agentes consultados

	Consejo UE	Comisión Europea	Oficina Represen.	Comité Regiones	Asoc. Europeas	Mec. Indirectos	Media general
<i>Académicos</i>	0,32 (B)	0,60 (M)	0,75 (A)	0,20 (B)	0,41 (M)	0,75 (A)	0,50 (M)
<i>Políticos</i>	0,42 (M)	0,41 (M)	0,64 (M)	0,50 (M)	0,58 (M)	0,50 (M)	0,50 (M)
<i>Funcionarios</i>	1 (A)	0,75 (A)	1 (A)	0,16 (B)	0,50 (M)	0,75 (A)	0,69 (A)
<i>Asociaciones</i>	1 (A)	1 (A)	0,50 (A)	0,50 (M)	0,50 (M)	0,75 (A)	0,70 (A)
<i>Periodistas</i>	0 (B)	0 (B)	1 (A)	0 (B)	0 (B)	-	0,20 (B)
<i>Media por mec.</i>	0,50 (M)	0,56 (M)	0,71 (A)	0,32 (B)	0,46 (M)	0,65 (M)	-

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad escocesa entre mayo y diciembre de 2006

concordatos no han sido prácticamente utilizados en el caso de Escocia, no tienen fuerza vinculante, son meramente descriptivos y fueron diseñados como una red de seguridad en el caso de que fallasen el resto de los resortes. Por su parte, Escocia sí que ha intervenido periódicamente en el Comité Ministerial Conjunto sobre Europa, incidiendo en la conformación de la postura común británica que posteriormente es llevada a los Consejos de Ministros de la UE o a los comités de la Comisión Europea. La debilidad radica en que en el caso de desacuerdo los representantes de Londres pueden imponer unilateralmente la postura británica, además de que las negociaciones son secretas y se les debe confidencialidad y lealtad. El secreto de las deliberaciones ha fomentado la progresiva desinstitucionalización del mecanismo y la preferencia por la utilización de los contactos informales entre las administraciones o los ministros de Londres y Edimburgo, ante la mayor facilidad para contactar de manera bilateral, que para convocar formalmente el Comité Ministerial Conjunto.

Tras la exposición de la participación escocesa en el proceso decisional europeo a través de cada uno de los mecanismos analizados, gracias a la tabla compresiva E-23 podemos analizar y comparar la satisfacción confesada por los especialistas escoceses consultados, respecto a cada uno de los mecanismos utilizados por Escocia para interactuar con las instituciones comunitarias. Más allá de las múltiples lecturas e interpretaciones que se podrían hacer de la tabla, si atendemos a la media de la satisfacción de los agentes con cada uno de los mecanismos, podemos comprender, sino la eficacia de los mismos, sí la percepción de utilidad respecto a los intereses escoceses.

Parece claro que el mecanismo más valorado es el de la Oficina de Representación del Ejecutivo de Escocia, resorte en el que Escocia invierte bastantes recursos aunque no llegue al nivel de la participación en el Consejo de Ministros, pero que tenía la limitación de su perfil burocrático administrativo como extensión del Ejecutivo de Edimburgo en Bruselas. La valoración media de 0,71 puntos sobre uno, implica un grado de satisfacción notable, pero que a pesar de corresponder al mecanismo mejor valorado, no es excesivamente elevada.

A una distancia de menos de un diez por ciento, encontramos como segundo mecanismo mejor valorado a la representación indirecta a través del Estado británico, con 0,65 puntos sobre uno. Resulta interesante analizar este grado de satisfacción con respecto a la del mecanismo de participación directa de Escocia en el Consejo de Ministros de la UE, que es el cuarto más valorado y que sólo merece un aprobado justo con un 0,50. Y es que pese a que probablemente Escocia haya invertido mayores esfuerzos y recursos en la simbólica participación directa, prevalece la opinión de los académicos, al menos respecto a la satisfacción con el mecanismo, por la que resultaba más importante la participación en la conformación de la postura común británica que trasladar simbólicamente la misma al Consejo de Ministros. Ésta última posibilidad, tal y como refleja la tabla no tenía porqué implicar ni más influencia ni más satisfacción.

Como tercer mecanismo mejor valorado, encontramos la participación en la CE, que alcanza 0,56 puntos sobre uno. Una puntuación superior a la de otros tres mecanismos que debemos valorar desde la perspectiva de que se trata de una de las fórmulas que se desarrollan de una manera más informal y que resulta sin embargo menos compilable y contrastable por los agentes encuestados.

Como anticipamos, se le atribuye una satisfacción media y de matemático aprobado a la participación directa en el Consejo con 0,50, en una valoración algo baja comparada con otros mecanismos en los que Escocia ha invertido menores esfuerzos. Por último, los dos mecanismos menos valorados (con satisfacciones cualitativas media y baja) fueron el desa-

rollo del asociacionismo interregional (0,46 puntos sobre uno) y la participación en el CDR (0,32 puntos sobre diez), algo que esta vez sí que coincide con los resortes a los que con motivo de una decisión estratégica premeditada, Escocia ha venido asignando menos esfuerzos y recursos.

Resulta conveniente puntualizar que a pesar de las diferencias en cuanto a la satisfacción con los distintos mecanismos son apreciables y justifica una preferencia por unos en vez de por otros, estas diferencias de satisfacción no llegan al cuarenta por ciento entre los mecanismos mejor y peor valorados. Además, las valoraciones de todos los mecanismos son moderadas, muy alejadas de los extremos, con lo que ni la más alta (0,71) es muy elevada, ni la más baja (0,32) resulta demasiado negativa.

En función de la condición de los agentes sociales consultados se puede reseñar que los académicos valoran con puntuaciones bastante ajustadas a la media de cada mecanismo, indistintamente de manera superior o inferior al conjunto de los agentes consultados.

Por su parte, los políticos tienen la inclinación de valorar más negativamente que el conjunto de los agentes consultados salvo en el supuesto del CDR y del asociacionismo interregional. Asimismo, sus valoraciones tanto por encima como por debajo de la media nunca se alejan más de un veinte por ciento de la misma.

Los funcionarios escoceses junto a los miembros de asociaciones con intereses europeos son los agentes que valoran más positivamente el conjunto de los mecanismos utilizados y es que la media de su valoración de todos los mecanismos por parte de ambos grupos (0,69 y 0,70 sobre uno, respectivamente), es superior que la del resto de agentes. Los funcionarios valoran siempre por encima del conjunto de los agentes salvo en el caso de la participación en el CDR. Pero sus valoraciones no sólo son superiores sino que llegan a desviarse por encima de la media mucho más que en el resto de agentes, siendo por ejemplo su valoración de la participación directa en el Consejo de Ministros hasta un cincuenta por ciento superior a la media.

Los miembros de asociaciones también valoran por encima de la media, como en el caso de los funcionarios, todos los mecanismos salvo el de la oficina de Bruselas que al que dan una puntuación un veinte por ciento inferior a la media.

Por último, los periodistas son los agentes que más negativamente valoran los mecanismos, y es que la media de sus valoraciones es la inferior de todas y sólo alcanza los 0,20 puntos, siendo sus desviaciones por debajo de la media enormes, incluso superiores al 50 por ciento, en el caso de la participación en la CE. La excepción es su valoración de la oficina de Bruselas (0,71), muy superior a la media.

Al margen de las valoraciones numéricas, respecto a la satisfacción general con el uso del conjunto de los mecanismos de participación por parte de Escocia y acerca de la importancia de la influencia escocesa en el proceso de europeización, las perspectivas de los agentes llegan a alcanzar extremos opuestos. Mientras que el profesor Wright (ESC-21) entiende que por el momento «Escocia no pinta nada en Europa», la laborista Oldfather (ESC-14) sostiene que desde 1999, Escocia es considerada como protagonista a escala europea. Más allá de estas dos visiones antagónicas, el conjunto de los agentes, entre los que se incluyen académicos, políticos y funcionarios consideran que la influencia escocesa a escala europea es limitada pero razonable. Y es que el futuro de Escocia dentro de la UE, no solo depende de la misma Escocia, sino del desarrollo de una rebajada dimensión regional en la UE, de los liderazgos políticos y de las relaciones establecidas (McEwen, ESC-12). Aún así, y teniendo en cuenta que el papel de Escocia en Bruselas resulta reconocible (Johnston, ESC-9), políti-

cos y funcionarios coinciden en que aún se puede hacer mejor, puesto que aunque Escocia trasponga legalmente en la fase descendente del proceso comunitario, en la ascendente, como actor «políticamente no somos todo lo activos que podríamos llegar a ser, y por ello en nuestras manos está obtener más y mejores resultados» (Wallace, ESC-20), incidiendo más en las primeras etapas del proceso y priorizando en los asuntos específicos que más interesan a Escocia y en los que desea aplicar una dimensión escocesa (Johnston, ESC-9).

CAPÍTULO CUARTO

LA MOVILIZACIÓN DE TOSCANA Y SUS MECANISMOS DE ACTIVACIÓN RESPECTO AL PROCESO DE EUROPEIZACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Situada en la parte centro-norte de la península itálica, al norte del Lazio (donde se ubica Roma, la capital italiana), pero al sur de las ricas regiones del norte del país trasalpino: Piamonte, Lombardía o Veneto; Toscana es la región italiana más reconocida tradicionalmente por su distinción cultural. Bañada por el Mar Tirreno y a más de un millar de kilómetros de Bruselas, la cuna de la lengua italiana viene demostrando un inusitado interés por las dinámicas europeas (Fargion, Morlino y Profeti, 2006).

La capital toscana, Florencia, no es una ciudad cualquiera dentro de Italia. Históricamente fue la capital de uno de los estados preunitarios que con el paso del tiempo conformarían la República Italiana. Hoy en día, desarrolla todavía un destacado papel a escala europea e internacional como capital artística y cultural. Ni la conformación del actual Estado italiano, ni la pérdida de preponderancia económica ante las todopoderosas regiones del norte del país, han borrado de la conciencia de la orgullosa Toscana la importancia de la dimensión internacional y europea.

Dentro del contexto de la actual Unión Europea, y de las dinámicas de los modelos de gobierno a diferentes niveles, Toscana, en el seno del tradicionalmente muy centralizado estado italiano (aunque cada vez menos), lleva casi dos décadas erigiéndose en una región pionera de la movilización sub-estatal hacia Bruselas. Su ubicación geográfica distante pero a la vez cercana al corazón de Europa, su tradición cultural y comercial, su mayor fuente de ingresos (el turismo), y en muchas ocasiones su mayor sintonía con el Gobierno de Europa que con el mismo Gobierno italiano, son factores decisivos que explican las elevadas cotas de internacionalización y europeización exhibidas por Toscana.

Aunque durante los últimos quince-veinte años la internacionalización toscana haya sufrido un marcado proceso de institucionalización, alentado por la clase política dominante, ya desde la creación de la propia región, Toscana viene evidenciando un evidente interés por participar del proceso de la integración europea, y de manera más episódica, por las actividades de promoción comercial en el extranjero. Y es que ya en los mismos años ochenta, mucho antes de que se contemplase la posibilidad en el marco legal italiano, exhibía un cierto grado de actividad internacional por medio de la acción de diversas organizaciones no gubernamentales, a través de la institucionalización de sus ac-

ciones de cooperación, preferentemente en los países en vías de desarrollo. De esta manera, la política de internacionalización toscana establecía algunos de los ejes que luego han servido como embriones definitorios de su modelo de acercamiento a la integración europea: la difusión de la cultura de la paz, la promoción económica de las empresas toscanas en el extranjero, o la cooperación institucional y el partenariado, entre otros (Diodato y Lippi, 2007, p.219).

En la actualidad, los índices socioeconómicos toscanos, sin llegar a los de las regiones más ricas de Europa, sí que se sitúan ampliamente por encima de la media de los italianos y de los de la UE. Su ubicación estratégica entre el norte y la capital italiana, su magnetismo artístico y cultural que hace del turismo su más generosa fuente de ingresos, unidos a la posesión de un cierto tejido industrial y al desarrollo de ciertos subsectores agrícolas como el del vino, justifican una aproximación a las dinámicas europeas, al menos en teoría, muy diferente a las exhibidas por Valonia y en un principio por Canarias. En este sentido, Toscana se viene acercando a Europa, menos influida por la percepción de una mayor o menor cantidad de fondos estructurales, y más atraída por situarse muy cerca de los foros en los que se «cocina» el proceso decisional europeo.

Dentro de este contexto, los intereses toscanos se han visto favorecidos por el lento pero gradual aperturismo del marco legal italiano desde la década de los noventa de siglo pasado, que ha permitido, tal y como ha venido pregonando la estrategia del *Tercer Nivel*, una limitada participación de las entidades sub-estatales italianas en ciertos ámbitos del Derecho Internacional (en los supuestos en los que no comprometan internacionalmente al Estado), y del proceso de toma de decisiones de la UE.

En este marco, y por lo que respecta al poder ejecutivo regional, se ha constatado la consolidación de distintas prácticas de acción exterior por parte toscana. Desde los primitivos viajes oficiales, la cooperación al desarrollo o la firma de acuerdos y partenariados con otras regiones o países europeos o de fuera del continente, hasta la participación en distintos foros de asociacionismo y cooperación interregional, o la creciente interacción directa e indirecta de la región con instituciones europeas como el Consejo de Ministros o la Comisión Europea, u órganos de la UE como el Comité de las Regiones.

En este último sentido, Toscana no sólo participa como receptor o arena de las políticas comunitarias en la fase descendente del proceso decisional comunitario, sino que también lo hace como actor, en la fase ascendente del mismo. Concretamente en el marco del actual proceso de europeización, la actividad y las iniciativas toscanas vienen pretendiendo crear contactos directos con las instituciones comunitarias así como con las autoridades sub-estatales de otros países para promover sus propios intereses y tratar de influir en las decisiones que le afectan¹⁹².

Por todo lo anterior, el presente estudio intentará explicar y analizar el porqué y el cómo la región con capacidad legislativa de Toscana ha intentado e intenta influir en el proceso de europeización y concretamente en el proceso de toma de decisiones de las instituciones comunitarias, así como los factores que motivan sus diferentes estrategias de activación respecto

¹⁹² Al margen de los contactos indirectos sostenidos entre la Región Toscana y las instituciones de la Unión Europea a través de las distintas delegaciones y representaciones del Estado italiano.

a Bruselas ¹⁹³. Por ello, el trabajo buscará ofrecer una visión lo más exhaustiva posible acerca de los canales de acceso utilizados por la región para hacer llegar sus posturas y sus reivindicaciones a Bruselas, configurando una pensada y orquestada estrategia institucional.

Para el análisis toscano, en este capítulo se seguirá una estructura muy similar a la de los casos canario, escocés y valón. Por ello, comenzaremos explicando el contexto del proceso de regionalización italiano en la actualidad, para pasar posteriormente a realizar una aproximación a la región Toscana en cuanto a sus principales datos de interés como a su inclusión, integración e interacción con respecto a la realidad estatal italiana de la que la región forma parte. Posteriormente se pondrá en relación la realidad regional toscana con la dimensión europea en función de las aspiraciones de la primera con respecto a la segunda, todo ello a escala general. A continuación, se desarrollará la parte más empírica de esta investigación al realizar un exhaustivo análisis de las aspiraciones toscanas en relación a la *gobernanza* europea y al proceso decisional comunitario. Para ello, los actores administrativos, políticos o académicos, así como los miembros de asociaciones y periodistas consultados, describirán y valorarán la efectividad del uso de cada uno de los seis diferentes mecanismos que venimos considerando como dimensiones fundamentales del proceso de europeización ¹⁹⁴. A este análisis se le añadirán una serie de conclusiones valorativas, que se convertirán en las fuentes básicas para utilizar el método comparado en el último de los capítulos del presente trabajo de investigación, y dónde se compararán las similitudes y las diferencias respecto a la movilización sub-nacional de cada uno de estudios de caso analizados.

II. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EN ITALIA

La cuestión del regionalismo o progresiva federalización italiana se abrió en tiempos del *Risorgimento*, en un momento en el que la problemática consistía en reconciliar e integrar a los distintos pueblos y a las diferentes culturas de la península itálica. Las demandas federalistas, que vienen últimamente siendo lideradas por el partido de la Liga Norte, han calado e influenciado a los principales partidos políticos italianos.

La regionalización italiana, cuyo inicio podemos situar a mitad de la década de los setenta, y que ha supuesto un permanente y paulatino incremento del poder de las regiones, viene siendo un proceso poco planeado y coherente en el que las reformas anteceden a la entrada en vigor de la legislación reformada (Palermo, 2005, p.182). Por ello, la irregular e inconstante regionalización italiana no puede darse, actualmente, por finalizada ¹⁹⁵, y su-

¹⁹³ Leonardo Morlino, director del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Ciencias Humanas de Florencia, insiste en la utilización del término activación en lugar de el de movilización sub-nacional, más comúnmente utilizado en la literatura internacional, ya que, a su juicio, la activación comprende todas las acciones, iniciativas, estrategias y elecciones determinadas por la elite institucional de una región para posicionar a esta última en el tablero comunitario y representar institucionalmente sus intereses. Véanse a este efecto: Morlino, 2003; y Fargion, Morlino y Profeti, 2006, pp.54-55.

¹⁹⁴ En el caso toscano quiero agradecer a las investigadoras Silvia Bolgherini y Stefania Profeti sus válidos consejos para la adaptación de los mencionados mecanismos y componentes del manido concepto de la *governance europea*, a la específica realidad italiana.

¹⁹⁵ Los días 25 y 26 de junio de 2006 el pueblo italiano impidió por referéndum la modificación de una serie de artículos de la Constitución italiana. Entre ellos se encontraban algunos que pretendían limitar el desarrollo del federalismo en Italia con la intención de reforzar el control del gobierno central de Roma. La celebra-

pone además un claro ejemplo de rápida, asimétrica y asistemática evolución de las formas de gobierno.

1. El recorrido de la regionalización en Italia

Antes del periodo de la unificación (1860-1871), el territorio ocupado por la actual Italia estaba dividido en ocho estados independientes. A pesar de su diversidad política y cultural, Italia optó por la senda de la unidad estatal. Durante las guerras de la unificación se discutieron diferentes estrategias para conformar un estado, bien confederal, bien regional, pero la muerte de Cavour¹⁹⁶, su más esforzado defensor, pospuso entonces la regionalización italiana.

Más allá de aquellos lejanos antecedentes, no se puede hablar de una verdadera reforma regional en el país trasalpino hasta la descentralización administrativa desarrollada tras el final de la Segunda Guerra Mundial y la elaboración y posterior promulgación en 1948 de la, actualmente en vigor, Constitución Italiana¹⁹⁷. Desde entonces, la reforma regional italiana ha pasado por diferentes etapas. Una primera, entre 1947 y 1970, en la que Putnam, Leonardi y Nanetti (1985, p.51) identificaron una aproximación minimalista en la reforma regional. Una segunda, entre 1970 e inicios de los ochenta, en la que se puede advertir una aproximación maximalista. Una tercera fase, que acaeció durante la década de los ochenta. Y para finalizar la fase actual (desde 1990 hasta nuestros días) muy prolífica en reformas legislativas en la materia.

— La primera de esas fases se inicia en 1947 tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que se tomó seriamente en consideración en Italia la posibilidad de la descentralización administrativa. Entre los motivos que guiaron a este cambio de perspectiva en un país de una fuerte centralización, encontramos el convencimiento de que ese centralismo había favorecido la llegada y el mantenimiento del fascismo en el poder, así como el interés por romper con las tradicionales formas de gobierno e instituciones y elaborar unas directrices democráticas que careciesen de las rémoras del pasado.

Y efectivamente, bajo esos principios se elaboró durante 1947 la Constitución Italiana, que entraría en vigor el primero de enero de 1948, y que establecía veinte regiones como «entidades administrativas con poderes legislativos limitados en una serie de áreas que incluían: policía, servicios sanitarios, planificación local, turismo, comunicaciones y transportes locales, administración pública, agricultura y bosques» (Bull, 2001, p.143). Sin embargo, se les negó

ción del referéndum fue herencia directa del gobierno de centro-derecha liderado por el antiguo Primer Ministro Silvio Berlusconi, que apenas dos meses antes había perdido las elecciones generales de los días 9 y 10 de abril de 2006, ante la coalición de centro-izquierda, liderada por el antiguo presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi. Tras el resultado negativo del referéndum, la nueva coalición de centro izquierda en el gobierno, prometió avanzar en materia de transferencia de competencias y desarrollo de legislación regional.

¹⁹⁶ Camilo Benso Cavour fue un político italiano (Turín 1810-1861), que alcanzó la presidencia del Piamonte y cuyo gobierno se caracterizó por la política de alianzas que desarrolló para combatir el dominio austriaco, así como por convertirse en el artífice de la unificación italiana, culminada en 1871, justo una década después de su muerte, con la denominada «Unidad Italiana».

¹⁹⁷ Entre los principales autores consultados que sostienen esta postura podemos citar: Bull, 2001; Cassetti, 2004; Hernández Ferreiro, 2005; Hopkins, 2002; Palermo, 2005; o Rojo Salgado, 2003.

la posibilidad de legislar independientemente del estado y recibieron competencias concurrentes y subsidiarias con respecto al mismo.

No todas las regiones fueron establecidas por la Constitución con idénticas competencias puesto que de las veinte, quince de ellas quedaron ordenadas bajo el denominado *statuto ordinario*, mientras que las cinco restantes disfrutaban desde entonces del *statuto speciale* ¹⁹⁸. De estas últimas, Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino Alto Adigio, aprobaron su especial estatuto en febrero de 1948, mientras que Venezia Giulia-Friuli fue la última de ellas en hacerlo en 1963. El tratamiento más favorable recibido por estas cinco regiones se debió a motivaciones políticas derivadas de la existencia de minorías lingüísticas y étnicas en las tres del norte, y de algunas tendencias separatistas en las insulares.

Bastante más debieron esperar las Regiones de Estatuto Ordinario, ya que la implantación de sus estatutos, previstos en la Constitución de 1948, se demoró hasta la década de los setenta. El motivo residía en que los tres principales partidos políticos que diseñaron la mencionada constitución: los precursores del Partido Comunista Italiano (PCI), del Socialista (PSI), y de los Cristianos Demócratas (DC), tenían muy diferentes perspectivas acerca del hecho regional.

Las estrategias acerca de la regionalización eran todavía consecuencia más de intereses pragmáticos que ideológicos, motivo por el que se modificaban sustancialmente en función de las circunstancias políticas y el color de la mayoría de gobierno. Y es que la llegada de los partidos al gobierno italiano acentuaba sus posicionamientos más centralistas, mientras que la lejanía del ejecutivo de Roma hacía lo propio con las perspectivas más descentralizadoras. Por ello, el resultado de las elecciones de 1948, que inesperadamente llevó a la derecha al gobierno, quedando excluidos de la política nacional tanto el PCI como el PSI ¹⁹⁹, congeló rápidamente los anhelos regionalistas posponiendo continuamente las prometidas medidas descentralizadoras.

No sería por tanto hasta bien entrada la década de los sesenta, cuando el panorama político italiano comenzó a cambiar y la cuestión del regionalismo volvió a reaparecer en el debate político. La izquierda, hastiada por haber pasado una década en la oposición, apostaba definitivamente por el proceso de descentralización, y el PSI, la convirtió en una de sus reivindicaciones fundamentales para entrar en el gobierno de coalición con la DC. A pesar de que la derecha se mostraba reacia a esta descentralización, argumentando los costes económicos que ésta causaría, las leyes 281/1970 (sobre financiación regional), y 775/1970 (acerca de la transferencia de personal a las regiones), institucionalizaron en 1970 la estructura legal necesaria para la promulgación en enero de 1971 de los quince estatutos ordinarios regionales en Italia (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1985, p.54).

A pesar de sus avances, el panorama institucional ofrecido por las mencionadas leyes de 1970 y las consiguientes sentencias de la *Corte Costituzionale* (Tribunal Constitucional Italiano), era aún bastante restrictivo. Aún así, el ánimo de los sectores político-sociales pro-regionalistas no decayó (Hernández Ferreiro, 2005, p.251). Y es que, el restringido marco legal derivado de las reformas legales regionales de 1970, animó a partir de aquel año a las elites

¹⁹⁸ Traducido al castellano, estatutos ordinario y especial.

¹⁹⁹ Véase para profundizar en este aspecto: Hopkins, 2002, pp.102-ss.

y a los partidos pro-regionales a liderar la segunda fase de la reforma regional italiana, denominada por Putnam como la de la aproximación maximalista.

— Durante la segunda fase de la década de los setenta, la cuestión regional fue enfocada de forma mucho más expansiva de lo que había sido tratada en la época anterior. Y es que la autonomía regional superó los límites marcados por la reforma institucional de inicios de la década. Los defensores de las tesis regionalistas continuaron con su movilización, apoyados en el efecto catalizador derivado del «nacimiento de las quince regiones ‘ordinarias’»²⁰⁰. La ley nacional 382/1975, que ejecutaba las previsiones constitucionales relativas a las competencias en materia regional y al establecimiento de las herramientas administrativas y financieras para el desarrollo de las mismas, o los 616 decretos que en 1977 «institucionalizaron las regiones como centros reales de poder decisional» (Nanneti, 1988, p.81), pretendieron saciar los anhelos de las elites regionalistas. De hecho, los decretos ponían ya en manos de las administraciones regionales el gasto de una cuarta parte del presupuesto nacional (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1985, p.85).

Sin embargo, la ejecución de todo este cuerpo legal se retrasaba periódicamente, con lo que las reformas de 1975 y 1977 no podían incidir en la efectiva estructura decisional. Ni se crearon nuevos mecanismos de coordinación entre el Estado y sus Regiones, ni se modificaron convenientemente algunos órganos institucionales como la Corte Constitucional (Hernández Ferreiro, 2005, p.252). Además, la crisis económica provocó la reducción de las partidas destinadas a los presupuestos regionales y locales, lo que de facto interfería en el desarrollo de las capacidades regionales reconocidas constitucionalmente.

— La fase iniciada en la década de los ochenta supuso el lento pero progresivo establecimiento de los niveles regionales de gobierno en el sistema político italiano. Desde mediados de la década en adelante las regiones comenzaron a incrementar su función dentro de la política italiana, a través de mecanismos como la participación en la Conferencia de Presidentes Regionales (Caciagli, 2003, p.21).

Con el nuevo impacto político del fenómeno regional, los años que siguieron a las reformas legales regionales se revelaron desesperanzadores y desilusionantes para los líderes regionalistas. A pesar de la creación de las regiones, éstas se mostraban débiles y sus poderes prácticos eran muy limitados. Sólo una muy pequeña parte del presupuesto era directamente gestionada por ellas (hasta el 90% del gasto público dependía de la decisión del gobierno central), y el marco legal en el que podían desarrollar su actividad normativa era también bastante restrictivo (Desideri y Santantonio, 1996). El regionalismo italiano era entonces poco más que la administración regional de las políticas impuestas por Roma.

A mediados de los años ochenta el proceso de la regionalización italiana presentaba dos caras muy diferentes. De un lado, no podía esconder sus debilidades a escala administrativa, derivadas de una legislación con numerosos vacíos legales, que permitían que el Estado se inmiscuyese en competencias descentralizadas. En muchos casos, la descentralización competencial fracasó por la falta de reformas administrativas de las estructuras estatales y por la ausencia de las apropiadas partidas financieras. Pero de otro lado, desde la perspectiva política, las regiones consiguieron pasar a formar parte de la estructura del sistema político italiano. Las entidades sub-estatales constataron rápidamente los réditos políticos de aumentar

²⁰⁰ Véase para profundizar en este aspecto: Hopkins, 2002, p.104.

su representación y presión en torno al gobierno central. De hecho, utilizaron la mencionada Conferencia de Presidentes Regionales para reclamar más competencias legislativas y financieras, autonomía o capacidades para influir en el proceso decisional europeo. En resumen, las autoridades regionales italianas de la época se preocuparon de la conquista política de autonomía y competencias, pero descuidaron la aplicación administrativa de las mismas.

— No fue hasta la siguiente y última fase, iniciada en la década de los noventa cuando la situación política dio la oportunidad a las regiones, y especialmente a las más reivindicativas del norte, de implantar efectivamente algunas de sus demandas. Esta oportunidad surgió como consecuencia de haber llevado hasta el límite un modelo que se colapsaba de manera irremisible. Un modelo previo a 1990 que para Guzzini (1995, p.31), respondía a un sistema «dual clientelista», puesto que gracias a un contrato implícito no escrito dirigían el sistema el sector económico orientado al exterior en el Norte, y el sector público orientado hacia el interior en el Sur. A su lado, el clientelismo se desenvolvía bajo el consentimiento interno de una sociedad segmentada y retardaba los efectos de la necesaria apertura hacia Europa y el sistema internacional

El modelo se sostenía por entonces gracias a un peculiar entramado de partidos donde la Democracia Cristiana (dominante en el gobierno desde el final de la década de los cuarenta hasta 1992), gobernaba permanentemente en coalición con todo tipo de partidos excluidos los neofascistas y los comunistas. Ni la derecha ni la izquierda se mostraban demasiado unidas. Si la Democracia Cristiana no lograba aglutinar a toda la derecha, tampoco el PCI²⁰¹ fue capaz de aglutinar a toda la izquierda. Por ello, la *combinazione* parecía tan eterna como consustancial al arte de gobernar de los italianos. Con el paso del tiempo el descrédito fue afectando notablemente el modelo. De un lado, por la concienciación social de que con la sucesión de coaliciones nada cambiaba, y de otro, porque el hecho de que la única fuerza de oposición real fuera el PCI, bloqueaba la alternancia.

Pero al descrédito creciente de los partidos políticos, «se sumaba la compenetración entre las sub-clases política y económica y la extensión galopante de la corrupción política, económica y administrativa» (Verstrynge, 2002, p.165). En efecto, los partidos colonizaron la administración pública a través de un amplio sistema de intervención estatal y extendieron su entramado dentro de la propia sociedad civil. Para ello, explica Keating (1999a, p.232), organizaron a sus seguidores a través de exclusivas subculturas en las que la lealtad era convenientemente premiada. Pronto los políticos conectaron sus intereses particulares con la generación de fondos para los partidos. Por ello, las empresas y los partidos se beneficiaron mutuamente dentro de un organizado sistema de intercambio de alianzas políticas, concesiones estatales y sobornos. A finales de la década de los ochenta, según Guzzini, los principales partidos y los grupos de interés se encontraban tan interrelacionados, que la lógica del clientelismo, a través del intercambio de votos por dinero o favores, se había convertido en indispensable en la vida política, lo cual, retroalimentaba a su vez su crecimiento (Guzzini, 1995, p.54).

Además, la paralela acción de la mafia incrementó el descrédito tanto de la clase política como del Sistema en general. Junto a ello, el bienestar económico no se repartió por igual

²⁰¹ A pesar de constituir la segunda fuerza política del país fue permanentemente excluido del gobierno nacional.

entre las regiones del norte y las del sur del país²⁰². De las septentrionales comenzaron a fluir permanentemente fondos hacia las meridionales, que pobres y subvencionadas, ofrecían a cambio mano de obra barata y poco cualificada. «Con el tiempo se veía venir que, cuando ese flujo de mano de obra se tornase más caro y/o menos imprescindible, los ‘ricos’ del norte reconsiderarían la situación. El propio Mercado Común incitaba al Norte a tornarse más hacia los ricos mercados de consumidores del eje Rhin-Ródano-Po que hacia la punta de la bota» (Verstrynge, 2002, p.165).

En efecto, el crecimiento tanto del presupuesto nacional como de la presión de la UE y del comercio internacional redujo el nivel y el número de los beneficiados de la arcaica organización. La disminución del rendimiento obtenido por sus partes dominantes, el incremento del apoyo a la investigación criminal a políticos y empresarios a partir de 1992, y el clamor popular; terminaron por tumbar el modelo.

El cambio del clima político de inicios de los noventa, provocó la creación de nuevos partidos políticos regionalistas en Italia. Entre ellos, la *Lega Nord* (Liga Norte) fue el que más se benefició del colapso del viejo sistema, para establecer una agenda de la descentralización política al frente del escaparate de la escena política (Hernández Ferreiro, 2005, p.268). De hecho, el éxito de la *Lega Nord* en las elecciones generales de 1992, en las que obtuvo el 17% del voto de las regiones del norte del país, gracias a un programa construido en torno al federalismo, volvió a colocar la cuestión regional en el primer lugar de la agenda política italiana.

La *Lega Nord* basó su programa en el resentimiento por las continuas trasferencias de capital desde el Norte hacia el Sur, y clamó por una reforma constitucional que redistribuyese según el criterio regional el poder político, permitiendo al Norte gestionar por sí mismo su economía, sus impuestos y su justicia²⁰³. Así, las reivindicaciones iniciales acerca de la posible independencia para las regiones del norte para pasar a formar la denominada *Padania*, se rebajaron a la defensa del federalismo.

Si bien el reconocido politólogo italiano Giovanni Sartori declaró en 1998 en referencia a la *Lega Nord* que había sido «el movimiento liderado por Bossi el que llevó a la cima de la agenda la reforma del federalismo» (Morlino, 2002a, p.97), tal ascensión no puede ser concebida tan sólo como el producto de la acción política de este partido, sino que como Desideri (1996, pp. 98-99) ha hecho notar, desde el finales de la década de los ochenta las regiones italianas venían demandando la expansión de sus competencias, la posibilidad de participar directamente a través de una cámara regional en el proceso legislativo nacional, el fomento de la financiación regional y la directa participación en el proceso decisonal comunitario.

²⁰² La mafia era acreedora de los anglosajones tras el apoyo que les brindó en la invasión de Sicilia de 1943.

²⁰³ Un estudio promovido por el Consejo Regional de la Región del Veneto (La Repubblica, 1992), explica que entre 1985 y 1990, sólo cuatro regiones del norte del país, Lombardía, Piamonte, Veneto y Emilia-Romagna pagaron el 45% de los impuestos nacionales, el 62% del Impuesto sobre el Valor añadido y el 63,5% de los impuestos locales. A cambio, recibieron del Estado el 33,9% de los fondos redistribuidos a los gobiernos locales y regionales. De cada 100 liras pagadas entonces al Estado, los lombardos recibían de vuelta para su propio uso 24,5, los piamonteses 30, los venecianos 35 y los emilianos 37, mientras que por su parte, entre las regiones del Sur, Puglia recibía 58, Campania 64, Molise 80, Calabria 84 y Basilicata 85.

2. El panorama constitucional italiano tras el proceso de regionalización

a) *El marco legal de la regionalización italiana*

Desde 1994, la cuestión regional ha ocupado la mayor parte de las reformas legislativas tanto de los gobiernos de centro-izquierda como de los de centro-derecha. Así, para definir el contexto en el que la Toscana ha buscado desarrollar e incrementar su influencia sobre el proceso decisonal comunitario, es necesario acudir a las cuatro últimas reformas legales en materia de política territorial acaecidas en Italia durante los últimos tres lustros:

— 1. *El Decreto Ministerial de 31 de marzo de 1994*, que creaba un nuevo marco legal para el desarrollo de la actividad exterior de las regiones. Aprobado tras su debate dentro de la Conferencia Estado-Provincias-Regiones, suponía un avance en el reconocimiento de las capacidades regionales de actuar en el exterior por parte del estado italiano, y presentaba para Palermo (1999, p.172) dos novedades fundamentales: primero, la denominada «benevolencia procedimental» por la que se reducían sustancialmente los controles establecidos en la legislación previa, y segundo, el establecimiento de áreas de autogestión para las regiones, que ofrecían amplias parcelas para la cooperación interinstitucional en el campo de la política exterior.

El decreto fue el resultado de la progresiva mutación de la estrategia territorial acaecida en Italia desde los años ochenta en adelante, incrementó las posibilidades de las regiones trasalpinas para desenvolverse, principalmente a escala europea, pero también dentro del ámbito internacional, y reflejó la creciente distancia entre la realidad de la práctica diaria de las instituciones regionales y la anticuada y esclerótica estructura constitucional, que preveía opciones muy reducidas para la proyección exterior de las entidades sub-estatales (Palermo, 1999, p.172).

— 2. *Las leyes constitucionales 59/1997 y 127/1997*, promulgadas por el Parlamento Italiano en 1997, y conocidas, junto a la posterior ley constitucional 1/1999, como Leyes o Reforma Bassanini, que dispusieron un nuevo marco para la política territorial, dentro del contexto de una profunda y amplia reforma administrativa en Italia²⁰⁴.

La reforma territorial derivó de la necesidad de una profunda reordenación constitucional encaminada, entre otros objetivos, a la reconstrucción del modelo regional, algo que constituía «una exigencia considerada cada vez más como inaplazable dentro del panorama político italiano» (Rojo Salgado, 2005, p.242). Nada más llegar al gobierno en 1996, el líder de la coalición de centro-izquierda El Olivo, Romano Prodi, puso en marcha un proceso de reformas cuya primera actuación de trascendencia fue la ya mencionada Reforma Bassanini, que comprendió un conjunto de leyes promulgadas entre 1997 y 1999, encaminadas a introducir dentro del ordenamiento italiano una amplia descentralización de competencias y funciones estatales a favor tanto de las regiones como de las entidades locales, produciendo una atribución generalizada a favor de las mismas de todas las tareas y funciones administrativas relativas a los intereses y al desarrollo regional.

²⁰⁴ Franco Bassanini (Milán, 1940) es profesor de Derecho Constitucional y miembro del Parlamento italiano entre 1979 y 2006. Formó parte de los gobiernos de izquierdas liderados por Prodi en su primer mandato, D'Alema, en los dos en los que dirigió el ejecutivo italiano, y en el segundo de Amato entre 1996 y 2001. Como Ministro de la Función Pública (1999-2001), desarrolló un extenso programa de reformas del sistema administrativo italiano que fue conocido como «Reforma Bassanini».

Para ello, la Ley Constitucional 59/1997 incrementó las capacidades de los gobiernos locales y regionales confiriéndoles responsabilidades en todas las áreas relativas a la promoción del desarrollo y a la protección de sus propios intereses, salvo, como cabía esperar, las relativas a asuntos exteriores, política de inmigración, defensa, justicia y seguridad interna. Por su parte, la Ley Constitucional 127/1997 profundizó en la simplificación administrativa gracias a la mejora de la eficiencia del proceso decisonal y a la reducción de los procedimientos de control burocrático.

Como muy bien apunta Hernández Ferreiro (2005, p.271), estas leyes Bassanini llevaron el marco constitucional de la política territorial en Italia hasta sus límites, ya que establecieron el máximo grado de autonomía sub-estatal que se podía alcanzar sin alterar el Título V de la Constitución Italiana. A pesar de que las Leyes Bassanini apostaban por revertir la concepción dominante de las relaciones territoriales italianas, de las previsiones de mayor *devolution* de funciones y del incremento de la autonomía fiscal para las unidades sub-estatales, el modelo diseñado carecía aún de uno de los pre-requisitos institucionales básicos para la correcta implementación de las reformas: el establecimiento de un «Senado Federal» de fuertes poderes.

— 3. *La ley constitucional 1/1999*, fue promulgada a finales de 1999 en el crepúsculo de la XIII legislatura con el apoyo de una amplia mayoría parlamentaria. Concerniente a las Regiones de Estatuto Ordinario, modificó los artículos 121, 122, 123 y 126 de la Constitución italiana relativos a la estructura institucional de las mencionadas regiones.

La importancia de esta reforma legislativa fue más que evidente. De un lado, el mecanismo de la elección por medio del sufragio universal y directo del Presidente regional profundizó en el componente democrático de las entidades regionales. De otro, la aprobación del Estatuto a través de una ley regional, aprobada a su vez por el Consejo regional, con el único límite de la armonía constitucional, pero ya sin la necesidad del visto bueno del Comisario del Gobierno; o la extensión de las competencias estatutarias, incluyendo incluso la opción de determinar la forma de gobierno, además de los principios fundamentales de la organización y el funcionamiento sub-estatal, muestran en materia de autonomía estatutaria, «la indudable sensibilidad del legislador particularmente atento a la peculiaridad política de cada región italiana, y a la necesidad de elaborar esquemas y soluciones diferenciadas en relación a las exigencias planteadas por las diversas colectividades regionales» (Rojo Salgado, 2005, p.242).

Como consecuencia de esta Ley Constitucional 1/1999, tras las elecciones de 2000, las regiones iniciaron una «muy intensa fase de innovación, actualmente constreñida por los muchos límites de la reforma constitucional» (Hernández Ferreiro, 2005, p.272).

— 4. *Las leyes constitucionales 2/2001 y 3/2001*, tenían que culminar con el proceso de reforma territorial italiana y resultan indispensables para entender la actual panorámica del proceso, ya que, de esta manera, «se completa la revolución de nuestro sistema regional con la revisión del Título V, en la II parte de la Constitución» (Cassetti, 2004, p.118).

En primer lugar, la Ley Constitucional 2/2001, relativa a la modificación de los Estatutos de autonomía de las Regiones especiales, alteraba el procedimiento de aprobación y reforma de los Estatutos especiales, estableciendo para estos casos concretos un nuevo tipo de leyes constitucionales de cuya iniciativa participan los propios Consejos regionales, y para las que no cabe referéndum a escala estatal. Esta ley no sólo aborda algunas reformas comunes al conjunto de los Estatutos especiales, sino que también afronta la nueva modalidad tanto del gobierno regional como de su sistema electoral, posibilitando, también en estas Regiones especiales, la elección directa del presidente regional.

Finalmente, la Ley Constitucional 3/2001²⁰⁵, una reforma que completa a las anteriores, constituyó, sin duda, otro pilar importante en el proceso de reconstrucción del Estado regional italiano, «modificando para ello casi en su totalidad el Título V de la parte II de la Constitución» (Rojo Salgado, 2005, p.246). En relación a la potestad legislativa regional, la reforma constitucional enumera primero las materias de competencia exclusiva del Estado; establece más tarde una competencia legislativa concurrente entre el Estado y las Regiones en materias aún por determinar; y termina incluyendo una cláusula residual a favor de la competencia general de las Regiones sobre todas las materias que no se reserven expresamente al Estado, con lo que las Regiones disponen así de una potestad legislativa exclusiva.

Pero, ni el decreto de 1994, ni las leyes de 1997, 1999 y 2001, a pesar de constituir los pilares básicos para la progresiva federalización del Estado regional italiano, agotan ese proceso. Y en relación a la posible participación de las entidades sub-estatales italianas en materias comunitarias, se volvió a legislar por dos ocasiones. De una parte, la Ley 131 de 2003, que regula la participación de las regiones en el ámbito de las delegaciones nacionales italianas, tanto en los grupos de trabajo y en las formaciones del Consejo de la UE como en los comités de la Comisión Europea, en función de las modalidades acordadas por la Conferencia Estado-Región, y distinguiendo la representación diferenciada de las Regiones de Estatuto Ordinario y de las de Estatuto Especial. De otra parte, la Ley 11 de 2005, que complementa a la anterior y que desarrolla la organización administrativa para la efectiva participación regional en la adopción de la posición italiana a defender en aquellos foros.

b) *La constitucionalización de la regionalización*

Italia es un estado regionalizado tal y como confirma el artículo 114 de la Constitución italiana (CI) que abre el Título V de la misma, al estilo de los artículos que abren constituciones de indudable carácter federal como la alemana o la belga: «La República se divide en regiones, provincias y municipios». Además, la percepción de encontrarnos con un estado semi-federal, queda para Hopkins (2002, p.107) demostrada en el tenor del artículo 115 de la misma CI, que confirma que «las regiones se constituyen como cuerpos territoriales autónomos con poderes y funciones propias, según los principios establecidos en la Constitución». Por ello, no sería descabellado sostener que la estructura regional italiana se orienta por principios comparables a los de las Federaciones belga o alemana.

El contenido del Título V supone la base esencial sobre la que las regiones fundamentan su legitimación constitucional. Mientras que el artículo 116 reconoce el *status* diferente de las regiones especiales, los artículos 117, 118 y 119 de la misma CI, establecen el denominado «régimen ordinario» regional, con un amplio grado de autonomía. A pesar de ello, el marco previsto por el tenor de los artículos que van del 114 al 133 de la Constitución italiana, ofrece las suficientes ambigüedades como para precisar la posterior implementación legislativa de los principios allí esgrimidos. Un hecho que durante la reciente historia del regionalismo italiano no sólo ha retrasado la conformación de los gobiernos regionales, sino

²⁰⁵ La Ley Constitucional 3/2001, calificada por el centro-izquierda italiano como la ley del federalismo, fue presentada en primera instancia al parlamento con el título *Ordinamento federale della Repubblica*, por el Gobierno D'Alema.

que dejó la decisión final sobre la estructura de los mismos en manos del gobierno central (Hopkins, 2002, p.107).

Actualmente, el sistema territorial italiano se caracteriza por un elevado grado de regionalización en el que la *gobernanza* se ejerce a distintos niveles. Los 8.100 municipios, las 103 provincias o las 20 regiones en que se divide Italia dan cuenta de los referidos distintos niveles de gobierno, así como de la «complejidad del nivel sub-nacional italiano»²⁰⁶. Son dos los tipos de regiones que conforman Italia. Las cinco «especiales» (Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Venecia-Friuli-Giulia, Cerdeña y Sicilia), que poseen un estatuto constitucional individual situado al mismo nivel que la propia CI (art. 116 CI). En teoría estas regiones disfrutaban de una autonomía mayor que el resto de regiones italianas. Las otras quince «regiones ordinarias» se regulan por «estatuto ordinario» según las previsiones constitucionales del Título V de la CI.

En Italia, el nivel nacional del poder legislativo es bicameral, con un Senado y una Cámara de Diputados, el ejecutivo está compuesto por un Consejo de Ministros, encabezado por el Primer Ministro. El Presidente de la República es elegido por la Cámara de Diputados. Dicha Cámara constituye el poder originario y es elegida por representación proporcional. Por su parte, el Senado o Cámara Alta (aunque disfruta de poderes similares a los concedidos a la Cámara de Diputados) es directamente elegido en base regional, según la cual cada una de las regiones se encuentra representada por un mínimo de siete senadores²⁰⁷.

Las relaciones entre Roma y las regiones italianas (Profeti, 2004, p.87), han dependido durante los últimos años tanto de la coincidencia como de la diferencia del color del gobierno central con respecto al del de las regiones, como por la tradicional tendencia de los mismos gobiernos regionales, al verse sistemáticamente constreñidas por el poco reconocimiento y la lenta y escasa implementación de sus potencialidades legales reconocidas en la misma Constitución, a actuar por su cuenta y fomentar sus propias relaciones, bien con otras regiones italianas, bien con el exterior, intentando dejar al margen al gobierno central²⁰⁸. Por ello, existe una supervisión *a priori* del recorrido del fenómeno regional, ejercitado por el gobierno central. Esta supervisión se realiza por el delegado estatal designado para cada región, que tiene la potestad de retrasar la entrada en vigor de una ley regional hasta que decide sancionarla (Hopkins, 2002, p.107).

²⁰⁶ Algunos autores como D'Atena o Hernández Ferreiro esgrimen que la complejidad de la estructuración sub-estatal en Italia es tal, que la transferencia de poder de las regiones en beneficio de las provincias e incluso de los municipios, en muchas de las políticas, podría impedir que se aplicase efectivamente el modelo de la denominada Europa de las Regiones en Italia.

²⁰⁷ Salvo el Valle de Aosta que cuenta con uno sólo.

²⁰⁸ Las relaciones centro-periferia han venido marcadas tradicionalmente en Italia por el juego político desarrollado entre la mayoría de gobierno y la oposición comunista, ninguna de las cuales, por motivos diferentes, defendieron hasta bien entrada la década de los setenta, la necesidad de la regionalización italiana. El supuesto toscano de nuestro estudio de caso es especialmente paradigmático puesto que goza de las dos peculiaridades descritas. De una parte, y junto a la Emilia-Romagna, Toscana viene siendo gobernada por sucesivas mayorías de centro-izquierda, que le han valido al conjunto de ambas regiones el calificativo de «arco rojo». Muchos fueron los encontronazos políticos del último presidente regional toscano con el ejecutivo de centro-derecha que presidió Primer Ministro, Silvio Berlusconi, durante la pasada legislatura. De otra parte, Toscana ha liderado, tanto en Italia como en el marco europeo los intentos por desligarse del gobierno central y obtener cierta autonomía en materia de relaciones exteriores.

A pesar de ello, las regiones poseen algunos canales tan específicos como inusuales para influir sobre las autoridades nacionales. Los Consejos regionales pueden llevar proposiciones de ley al Parlamento nacional, con lo que pueden elevar las problemáticas regionales a la esfera nacional. Incluso, los Presidentes de las Regiones especiales gozan de la posibilidad de asistir a las reuniones del Consejo de Ministros estatal con objeto de exponer inquietudes e intereses regionales.

Del examen del anterior marco legal asociado a las previsiones constitucionales dispuestas en el Título V de la CI, coincidimos con Hopkins (2002, p.110) en que el sistema italiano es un modelo limitado de constitucionalismo regional, aún lejos de los clásicos sistemas federales belga o alemán, e incluso de la estructura regional española que lo influencia. Las regiones italianas se encuentran todavía subordinadas al gobierno central, a la vez que sus prerrogativas constitucionales se ven rebajadas por el continuo dominio de la burocracia y de los partidos nacionales.

A pesar de ello, existen una serie de estructuras regionales perfectamente definidas. Cada región posee una asamblea deliberativa o *Consiglio* compuesto por entre 30 y 80 miembros elegidos por representación proporcional. El Presidente de dicho *Consiglio* será elegido, bien por el mismo foro de representación regional o bien directamente por los electores regionales. En todo caso, el Presidente liderará la *Giunta* regional, responsable de funciones administrativas transferidas por el Gobierno central.

Además, las responsabilidades regionales se encuentran delimitadas en el reformado Título V de la CI. En este sentido, el artículo 117 de la CI establece los límites competenciales de los gobiernos regionales. Entre las competencias regionales encontramos la policía local, salud, planificación urbana, turismo, agricultura, así como otras funciones constitucionales delegadas por leyes constitucionales. El artículo 118 CI complementa al anterior aportando poderes administrativos de acompañamiento a nivel regional. Sin embargo es el artículo 119 de la CI el potencialmente más importante para las regiones, puesto que garantiza su «autonomía financiera», aunque sólo lo haga «dentro de las formas y de los límites establecidos por las leyes de la República, que coordinan esta autonomía». Además los impuestos regionales también se garantizan por medio de este artículo, en tanto en cuanto se configuran como cuotas de los impuestos estatales según «las necesidades de las regiones»²⁰⁹.

Sin embargo, en la práctica, la minimalista interpretación de los artículos 117, 118 y 119 de la CI por parte del Gobierno central, junto a la jurisprudencia también marcadamente centralista de la Corte Constitucional, han diluido bastante la utilidad de los mismos. Por ejemplo, el artículo 117 necesita de la legislación nacional para establecer «los límites de las leyes fundamentales del Estado» en todas las áreas de competencia legislativa transferidas a las regiones. Aunque el citado artículo especifique las competencias legislativas máximas que pueden ser descentralizadas hacia las regiones, los límites actuales acerca de las competencias regionales vienen siendo fijados por leyes estatales. Asimismo, el artículo 118 se ha mostrado igualmente poco efectivo, ya que el estado central ha concedido frecuentemente y de manera directa una serie importante de competencias a los entes locales, intentando así diluir la relevancia

²⁰⁹ Para profundizar en el tema de las responsabilidades regionales derivadas del Título V de la CI, y más concretamente de las suscitadas por los artículos 117, 118 y 119, véase: Anzón, 2003; Hopkins, 2002; o Iurato, 2005.

del nivel regional. Por último, también ha quedado en entredicho la autonomía financiera que se suponía debía garantizar el artículo 119, siendo los impuestos no incluidos en el sistema general italiano, y por tanto transferidos a las regiones, extremadamente limitados.

3. Algunas variables de contexto del Regionalismo italiano

a) *El sistema político de partidos regional a escala regional*

La competición entre partidos y el sistema de coaliciones regionales, por desarrollarse dentro de los parámetros fundamentales del sistema político nacional, tienen características peculiares (Motta, 1992, p.89). Por una parte, la menor rigidez en cuanto a la formación de coaliciones que la que se da en las elecciones generales. De otra, la constatación de que las regiones son realidades muy distintas entre sí, ya que cada una se caracteriza por una propia estructuración de las fuerzas políticas presentes en su territorio (Parisi, 1987, p.87).

Tal y como sostiene Profeti (2004, pp.35-36) para lo que denomina el «desafío de la política de cohesión», aplicamos no sólo a la vertiente descendente de las políticas comunitarias, sino también a la ascendente o de conformación del proceso decisonal europeo, la creencia de que el desarrollo de un sistema político regional estable, caracterizado ya sea por una cierta continuidad en la composición de las mayorías que de una duración elevada de los varios ejecutivos, puede haber favorecido la capacidad de las instituciones regionales para aumentar su intercomunicación e influencia sobre las instituciones comunitarias que deciden las políticas de la UE.

A la hora de hablar de la estabilidad de los ejecutivos regionales, debemos acudir en primer lugar a indicadores como la duración media de los gobiernos regionales (*giunte*), lo que nos aporta al menos la longevidad de los citados gobiernos, si bien, es necesario tener en cuenta que la duración temporal de un gobierno es un mero indicio, pero no constituye, siempre y en todos los casos, un indicador de la estabilidad del mismo. Otro aspecto que ha influido notablemente tanto en la estabilidad como en los comportamientos de los gobiernos regionales ha sido, según Baldini y Vasallo (2000, p.543), «la estructura de la competición electoral y de la política de coaliciones seguida por los partidos principales en el ámbito de las regiones». Y es que, tanto en las quince Regiones de Estatuto Ordinario, como en el conjunto del país, los dos principales partidos, al menos hasta inicios de la década de los noventa, eran la DC y el PCI. La clara preponderancia electoral a escala regional de ambos partidos sobre el resto de las fuerzas políticas, así como la distancia en puntos porcentuales entre el primero y el segundo de ellos, vienen constituyendo los primeros indicadores para clasificar a las regiones como dominadas o no controladas.

El segundo de los indicadores que delimita la estabilidad de los gobiernos regionales, lo constituye la composición interna del partido de la mayoría, puesto que se puede suponer que las regiones en las que haya existido un mayor conflicto entre partidarios o/y corrientes o facciones del partido en el gobierno, hayan padecido, asimismo, etapas de gobierno más conflictivas respecto a aquellas regiones en las que las discrepancias internas de los partidos en el gobierno no hayan existido o hayan sido mínimas²¹⁰.

²¹⁰ En el caso italiano, la DC se ha caracterizado por abarcar numerosas corrientes así como por la rivalidad entre las mismas. Conflictos y facciones internas que no han estado ausentes del PCI, pero que como explica Motta (1992, p.181), «mientras en las coaliciones lideradas por la DC los conflictos en el interior del partido se

Pero además de la estabilidad del sistema político regional, existe otro elemento que condiciona la movilización de los gobiernos regionales con respecto a la UE, y nos referimos particularmente a la dimensión del gobierno territorial. Se supone que un territorio regional caracterizado por una alta homogeneidad política (es decir la coincidencia entre la mayoría de gobierno regional y la de los gobiernos locales que componen la entidad regional), ha favorecido a través del tiempo, las formas de colaboración entre la administración regional y la de los entes locales, construyendo una matriz favorable al desarrollo del partenariado institucional necesario, para la movilización respecto a la vertiente descendente de las políticas comunitarias como sostiene Profeti (2004, p.37), pero también para la activación ascendente, en cuanto a la influencia en la conformación de las mismas.

b) *Las relaciones entre las instituciones regionales y su territorio*

Hasta bien entrada la década de los noventa, en Italia, como dice Cammelli (1990, p.57), la defensa de los intereses sub-estales y la efectiva realización de los mismos por parte de las regiones, constituía la historia de un encuentro jamás alcanzado. Aparte del evidente crecimiento de los problemas regulativos derivados del hecho de que el nivel de gobierno regional puede resultar más apropiado que el central, no se ha contemplado el correspondiente crecimiento de las organizaciones de ámbito regional como expresión de los intereses sub-nacionales, en parte, por la ausencia en Italia de identidades regionales históricamente fundadas, en parte, con motivo de objetivos «vínculos institucionales»²¹¹.

Con respecto a la primera de las cuestiones, parece innegable, como sostiene Triglia (1989, p.187), que factores histórico-sociales de larga duración han impedido el desarrollo en Italia de fuertes identidades regionales, lo que junto al desarrollo de diversos localismos, han provocado que la relevancia de la identidad regional de base étnico lingüística en Italia, sea mucho menor a la de otros países europeos (salvo las excepciones de los casos de las dos grandes islas y regiones a estatuto especial de Cerdeña y Sicilia), sea mucho menor que la de otros países europeos²¹².

En cuanto a la construcción de las unidades administrativas regionales, el carácter «artificial» de las mismas, nace como fruto de una construcción política, muy ligada al día a día de la política nacional, más que como el resultado de una política sociocultural programada, estructurada y compartida en el país (Triglia, 1989, p.174).

«En Italia las Regiones se han superpuesto a un nivel provincial que, aún estando dirigido por un gobierno local de escasa consistencia, constituía un punto de referencia (...), desde el momento en que, ya estuvieran los servicios descentralizados del Estado (policía, educación e impuestos, entre otros), los partidos, los sindicatos o las asociaciones (...) organizados en base provincial» (Bobbio, 2002, p.100). Dentro de este contexto, la consecuencia viene

resolvieron casi siempre con la crisis de la *Giunta*, en las regiones rojas, los mismos se resolvieron a través de la dimisión o de la sustitución de uno o más de los asesores, sin que todo esto conllevara una crisis de *Giunta*».

²¹¹ Véanse en este sentido: Cammelli, 1990; Triglia, 1989; o Putnam, Leonardi y Nanetti, 1985.

²¹² Entre ellos Bélgica, España y Reino Unido, países en los que se encuentran ubicadas Valonia, Canarias y Escocia, respectivamente, que, a su vez, conforman el resto de casos de estudio de la presente investigación comparada.

siendo muy simple: los agentes interesados prefieren de un lado el centro como lugar de asunción de las políticas sectoriales, y de otro la periferia (espacio territorial y urbano), donde se concreta la implementación de las mismas. Dentro de este esquema, la toma de decisiones queda desplazada por encima del nivel regional (al centro), pero también por debajo del mismo (a los entes locales y las provincias).

Sin embargo, todos estos condicionantes negativos no excluyen la posibilidad de que exista un intento por parte de las instituciones regionales de suplir las carencias derivadas de la acción estatal, buscando jugar un papel determinante en el «gobierno de la economía y de los servicios a escala intermedia, intentando construir desde abajo procesos de interlocución con los varios componentes del territorio, y trabajando para proponer una idea propia del desarrollo». De hecho, las regiones italianas que en su momento formalizaron modelos de colaboración para comenzar a recibir los primeros fondos estructurales de la UE, han demostrado una mayor predisposición también para responder e incidir en el desafío de la *gobernanza* europea (Profetti, 2004, p.39).

c) *Consideraciones respecto al Regionalismo italiano*

La reciente reforma constitucional italiana en materia de política territorial, puede definir al regionalismo italiano como un proceso gradual y asimétrico de devolución de competencias desde el centro y hacia los entes sub-estatales. Se trata de un sistema todavía abierto puesto que debe ser refrendado paso a paso con la aprobación de los nuevos estatutos de cada una de las regiones²¹³. Será una cuestión de las propias regiones adoptar estatutos homogéneos o bien heterogéneos. Actualmente, tanto los estatutos regionales como las estructuras gubernamentales de las regiones ordinarias son prácticamente idénticos, mientras que un mayor nivel de asimetría puede observarse en las regiones especiales. La asimetría del regionalismo italiano no es sólo una consecuencia de los acontecimientos históricos, las negociaciones políticas y la existencia de grupos minoritarios, sino un derecho constitucional de algunas regiones y, ahora, una oportunidad para todas ellas. Una oportunidad que derivará en un sistema regional de una elevada asimetría, claramente inspirado, tanto en sus estructuras como en sus procedimientos, en el modelo español (Palermo, 2005, p.193).

De esta forma, el sistema italiano se compondrá: a un primer nivel, de regiones «especiales», cada una de ellas diferente de las otras en términos de estructura gubernamental, poderes y capacidad de autogobierno; a un segundo nivel, de las regiones «ordinarias» que hagan uso de la oportunidad de adquirir nuevos poderes con la promulgación de sus nuevos estatutos; y a un tercer nivel, de las regiones «ordinarias» que aprueben un nuevo estatuto a pesar de no adquirir nuevas competencias.

La conformación en Italia de un sistema regional de marcada tendencia asimétrica conlleva, según el objeto de nuestra investigación, al menos tres consecuencias fundamentales desde el punto de vista constitucional y político (Palermo, 2005, p.194):

²¹³ En julio de 2004 el proceso de elaboración de los nuevos estatutos regionales progresaba de forma tan lenta, que sólo una de ellas, Puglia gozaba ya de su nuevo estatuto. Sin embargo, en el periodo de poco más nueve meses y de cara a las elecciones regionales de abril de 2005, otras seis regiones contaban ya con un nuevo estatuto en vigor: Calabria, Lazio, Emilia-Romagna, Las Marcas, Piamonte y Toscana.

1.—La importancia de la percepción política del nivel de autogobierno a escala sub-estatal. A consecuencia de ella, no todas las regiones provistas de la capacidad de adquirir potencialmente mayor autonomía fueron capaces de aprovecharse de esta posibilidad, mientras que no todas las denominadas regiones ordinarias se han demostrado, de hecho, como unidades políticas débiles.

2.—Un regionalismo de marcado carácter procedimental y conflictivo es el que se viene desarrollando progresivamente tras las reformas legales. Procedimental a causa de los criterios mencionados para delimitar el balance de poderes entre las distintas esferas de gobierno, y conflictivo porque los procedimientos contemplan la posibilidad de desafiar judicialmente el proceso seguido en cada caso específico.

3.—Muchos de los exclusivos poderes mantenidos por el Estado no son competencias en sentido estricto. Cuestiones como las relaciones con la UE, la ley civil y penal, o la protección de la competencia, entre otros de los citados por el artículo 117 de la CI, se sitúan por encima de las políticas concretas, lo que dependiendo del desarrollo del regionalismo italiano, puede, bien limitar de un forma sustancial el ámbito del autogobierno regional, o por el contrario, encajar las diferencias regionales.

En cualquier caso el paradigma del federalismo italiano reside en el hecho de que no es consecuencia de un proceso perfectamente estructurado y orquestado que haya respondido a un plan predefinido, sino que es el resultado, todavía inconcluso, de una serie de circunstancias y situaciones históricas que han derivado en un modelo que mira con cierta admiración los sistemas federales alemán, belga o austriaco, pero que, sin duda, tiene grandes similitudes con el todavía más avanzado asimétrico regionalismo español.

A pesar de lo anterior, el proceso de regionalización italiano disfruta de algunos matices diferentes, sin duda a consecuencia de aquellas situaciones y circunstancias propias, tales como por ejemplo, el desarrollo de un proceso «de soltar lastre» desde los noventa en adelante. Desde entonces, un gran número de funciones y competencias han sido transferidas a las entidades sub-estatales para reducir el gasto estatal. La descentralización no era en aquellos momentos consecuencia de un giro copernicano de la mentalidad política, sino más bien una necesidad económica (Palermo, 2005, p.195).

Por otra parte, el desarrollo del proceso de regionalización italiano ha tenido mucho que ver con la pertenencia de Italia a la UE. Tanto el gobierno central como la periferia italiana, y no sólo la perteneciente al sistema, sino también aquella alineada en su momento fuera del sistema o contra el mismo (La Liga Norte de Umberto Bossi), han tenido interés en apoyar este proceso. De una parte, la necesidad de avanzar en el proceso de regionalización dentro de los estados miembros ha crecido gracias a la reforma de 1988 de los fondos estructurales, y al programa del Mercado Único de 1992. Y es que un incentivo adicional para la adopción del modelo regional fue introducido con la creación de la política de cohesión europea. No en vano, existe una relación demostrable entre la regionalización y la mayor eficiencia en el uso de los recursos europeos, algo que impulsa a los estados miembros a la lógica de la descentralización²¹⁴. En cuanto a los partidos políticos, de un lado algunos como la Liga Norte han demostrado tendencias más pro-europeas que los partidos tradicionales. Ello se ha debi-

²¹⁴ Véase el caso de las regiones inglesas en Burch y Gómez, 2002, p.767.

do a la creencia de que algún día la Europa de las Regiones suplantaría a la actualmente existente Europa de los Estados, lo que posibilitaría a la Italia del norte volver a juntarse con sus vecinos trasalpinos ²¹⁵.

Mucho más variable en cuanto a las bondades y a la necesidad de la regionalización ha sido la postura de los partidos nacionales y particularmente de las mayorías de centro-derecha y de centro-izquierda que se han alternado en el gobierno de Roma. Ni los unos ni los otros han apoyado claramente el proceso de descentralización puesto que, sus anhelos regionalistas se han reducido a los periodos políticos en las que han estado alejados del gobierno de Roma, con el objeto de obtener un mayor número de competencias para las regiones con gobierno de su color. Mientras que, cuando les ha tocado dirigir el país, se han mostrado, por lo general, mucho menos condescendientes con las reivindicaciones descentralizadoras.

Finalmente, el caso italiano demuestra cómo una estructura regional casi anárquica puede funcionar gracias a la presencia de elementos funcionales. Las instituciones del regionalismo italiano no están completamente formalizadas todavía, puesto que si las comparamos con otros sistemas de transferencia de poderes desde el Estado hacia las Regiones son menos sofisticadas, pero la tendencia federalista parece evidente ²¹⁶. Cooperación en lugar de jerarquía, procedimientos en lugar de instituciones, funcionalismo y el aumento de competencias a escala regional son ya una constante del proceso italiano.

III. LA REGIÓN ITALIANA DE TOSCANA

Toscana es una de las veinte regiones en las que se divide actualmente el estado italiano. Por su estratégica posición geográfica en el centro norte del país, sirve como puente o nexo de unión entre la capital Roma y las ricas regiones del norte de Italia. Con 22.990 kilómetros cuadrados de superficie que se extienden desde la cordillera de los Apeninos hasta las costas de Mar Tirreno, Toscana hace frontera con otras cinco regiones. Al Noroeste limita con Liguria, al Norte con Emilia—Romagna, al Este con Las Marcas, al Sureste con Umbría y al sur con Lazio. A su vez, Toscana se encuentra dividida en diez provincias (Massa Carrara, Livorno, Grosseto, Lucca, Pisa, Pistoia, Prato, Florencia, Siena y Arezzo) y en 287 municipios. Desde los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, su población viene oscilando en torno a los tres millones y medio de habitantes ²¹⁷. Por ello, hoy en

²¹⁵ Ya hace más de una década el líder de la Liga Norte, Umberto Bossi, hacía una serie de reflexiones discutibles aunque significativas de cara a sus intenciones sobre el desarrollo futuro del regionalismo italiano: «¿Cuál es el sentido de tener fronteras entre el Piamonte y Saboya o el Tirol del Sur en Austria? Su etnicidad es sustancialmente idéntica desde una perspectiva naturalista. Desde un punto de vista socio-cultural (...) nada une al Trentino o la Lombardía con Calabria o Campaña. Por eso digo: ¿Por qué no reemplazar las fronteras y el centralismo típico de los estados unitarios por un sistema más articulado, caracterizado por la pluralidad de centros institucionales, cada uno de ellos con responsabilidades específicas y limitadas? Por qué no eliminar, en otras palabras, las rígidas fronteras entre realidades muy similares, como por ejemplo Lombardía y Baviera, a la vez que se introducen centros de decisión separados, cada uno de ellos con autonomía real, en diferentes realidades que fueron arbitrariamente unidas, como el Norte y el Sur de Italia» (Bossi y Vimercati, 1992, pp.161-162).

²¹⁶ Véanse por ejemplo los procedimientos previstos por el artículo 72 de la Constitución alemana o por el 140 y siguientes de la española, donde el proceso de transferencia de poderes se encuentra explicado en detalle.

²¹⁷ Desde los poco más de 3,1 millones de habitantes acreditaba la región en 1951, la población toscana creció hasta alcanzar en 1981 su máximo histórico de casi 3,6 millones. El envejecimiento de la población, especialmente acen-

día cuenta con una densidad de población de algo más de 156 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra superior a la media comunitaria, pero algo inferior a los 192 habitantes por kilómetro cuadrado del global del país italiano²¹⁸.

1. Aproximación a la región

Hasta la Segunda Guerra Mundial, Toscana era una región predominantemente agrícola, sin embargo, con el transcurrir de los años sus características socio-económicas han mutado y hoy su economía depende primordialmente del sector terciario y del desarrollo de las grandes empresas, financiadas por inversiones de capital extranjero, proveniente generalmente de las multinacionales, que la han convertido en la región italiana con el mayor número de empresas con participación extranjera (Unión Europea, 1999c, p.2). A partir de la década de los cincuenta, Toscana vivió una rápida industrialización y difusión del artesanado, ligados al desarrollo del sector turístico. Sin embargo, el más importante de los cambios se dio en la década de los setenta con el desarrollo y la consolidación de la industria ligera. Por ello, actualmente la estructura económico-productiva toscana se caracteriza por el desarrollo de algunos grandes sectores industriales como el textil, la construcción mecánica o la siderurgia, entre otros, junto a una densa red de pequeñas y medianas empresas que operan en distintos sectores entre los que se puede destacar la moda, la piel, o el papel, entre otros.

Esta industrialización difusa tiene como unidad constitutiva al denominado *distretto industriale*²¹⁹, que viene a ser aquella zona productiva compuesta de una gran cantidad de empresas altamente especializadas, territorialmente concentradas y estrechamente interconectadas entre ellas a través de una dinámica consistente en la especialización flexible y en la competencia cooperativa. Estos *distretti industriali* están asumiendo un papel cada vez más relevante que ha conducido a que: la provincia de Prato sea líder europeo en lana y tejidos, Arezzo lidere la producción nacional de joyas, Carrara sea famosa por la elaboración y la transformación de mármol, Lucca sea la mayor productora italiana de papel, o Florencia sea reconocida por su producción de tejidos y vestidos.

Toscana, sin llegar a las cotas de algunas de las regiones más ricas del norte de Italia, como Lombardía, Piamonte, Veneto, Trentino-Alto Adigio o el Valle de Aosta, en cuanto a tasas de bienestar y desarrollo socioeconómico, se sitúa en el tramo medio-alto de entre las regiones italianas, superando ampliamente por unos doce puntos porcentuales la media nacional con respecto al indicador del Producto Interior Bruto por habitante²²⁰. Asimismo, su situación socio-

tuado en esta región, ha provocado un descenso del número de habitantes que se sitúa, según el Servicio Estadístico de la Región Toscana, en 2002 en poco más de 3,5 millones, sin embargo, según los últimos datos publicados en *Toscana in cifre 2005* la población ha vuelto a repuntar hasta alcanzar los 3.598.269 habitantes a 31 de diciembre de 2004.

²¹⁸ En función de la antes mencionada población de 3.598.269 habitantes, a finales de 2004 la densidad de población en Toscana era de 156,51 habitantes por kilómetro cuadrado.

²¹⁹ Núcleo geográfico de alta producción industrial especializada.

²²⁰ Según se puede advertir en la Tabla T-1, y en función de las estadísticas ofrecidas por la Comisión Europea (Unión Europea, 2004c), Toscana tenía entonces un indicador del Producto Interior Bruto por habitante del 121,9% con respecto a la media del 100% de la Europa a 25, mientras que la tasa italiana se situaba en el 109,9%. Toscana se situaba como la novena de las veinte regiones italianas tras Lombardía (144%), Lazio (122,2%), Veneto

económica más favorecida que la media del país pero algo menos que la de las regiones más desarrolladas del mismo (véase tabla 1), se reproduce en la medida de otros indicadores como las infraestructuras, los servicios sociales y sanitarios, o la calidad de vida, entre otros.

TAB. T-1
**Índices de población, densidad de población, renta per cápita, empleo
y desempleo de las regiones italianas**

	Population (2001, in thousands)	Inhab./km ² (2001)	Per capita GDP. (2001, EU25=100)	Employment rate (2002, 15-64 yrs)	Unemployment rate (2002)
Italy	57 927	192.2	109.9	55.5 %	9.0 %
Obj. 1 regions					
Campania	5 783	425.5	71.5	41.9 %	21.1 %
Sicilia	5 071	197.3	71.7	41.9 %	20.1 %
Puglia	4 087	211.0	71.3	45.3 %	14.0 %
Calabria	2 040	135.3	68.1	41.9 %	24.6 %
Sardegna	1 646	68.3	83.4	46.7 %	18.5 %
Basilicata	604	60.4	77.3	46.1 %	15.3 %
Molise (phasing-out)	327	73.6	85.7	51.8 %	12.6 %
Obj. 2 regions					
Lombardia	9 150	383.4	144.0	63.2 %	3.8 %
Lazio	5 321	309.2	122.2	55.0 %	8.6 %
Veneto	4 555	247.7	127.1	63.2 %	3.4 %
Piemonte	4 291	168.9	126.3	62.0 %	5.1 %
Emilia-Romagna	4 022	181.8	138.5	67.5 %	3.3 %
Toscana	3 553	154.6	121.9	61.5 %	4.8 %
Liguria	1 619	298.7	118.7	58.2 %	6.3 %
Marche	1 473	152.0	110.5	62.7 %	4.4 %
Abruzzo	1 282	118.8	92.2	55.6 %	6.2 %
Friuli-Venezia Giulia	1 190	151.5	123.5	62.0 %	3.7 %
Trentino-Alto Adige (*)	947	69.6	146.0	66.4 %	2.6 %
Umbria	843	99.7	107.4	59.0 %	5.7 %
Valle d'Aosta/V. d'Aoste	121	37.0	136.0	66.3 %	3.6 %

Fuente: (Unión Europea, 2004c).

Por el contrario, la tasa de desocupación en Toscana se encuentra en el tramo medio-bajo de la escala de las regiones italianas, oscilando durante los últimos años tan sólo un poco por encima de la mitad de la media nacional. La resistencia a los vaivenes de las crisis económicas y la contención del indicador ha llevado a Toscana a alcanzar mínimos históricos durante los últimos años, incluso por debajo del 5% de desocupación²²¹.

(127,1%), Piamonte (126,3%) Emilia-Romagna (138,5%), Friuli-Venezia Giulia (123,5%), Trentino-Alto Adigio (146%) y el Valle de Aosta (136%).

En este sentido se debe tener en cuenta que no puede ser valorado de idéntica manera el indicador sobre el Producto Interior Bruto por habitante de una región como el Valle de Aosta, que tiene una población de 121.000 habitantes, que el de otras como Toscana con tres millones y medio, o Lombardía que supera los nueve.

²²¹ La reducción de la tasa de desocupación es significativa desde que en el año 1996 se encontraba en el 8,4%, hasta que en 2003 alcanzó el mínimo histórico del 4,7%, índice que no pudo mantenerse en 2004 (último año del que se disponen datos), cuando ascendió al 5,2%, según se desprende de la Tabla T-2 compuesta por datos ofrecidos tanto por el Servicio del Área Estadística de la Región Toscana (Gobierno de Toscana, 2006a) y la propia Comisión Europea (Unión Europea, 2004c). Según se puede observar en la tabla T-1, el indicador del 4,8% en 2002, colocaba a Toscana con un índice de paro de casi la mitad de la media nacional que se situaba en el 9%, y como la octava de las veinte regiones italianas por detrás de Lombardía (3,8%), Veneto (3,4%), Emilia— Romagna (3,3%), Las Marcas (4,4%), Friuli-Venezia Giulia (3,7%), Trentino— Alto Adigio (2,6%) y el Valle de Aosta (3,6%).

TAB. T-2

Índice de desocupación en valores porcentuales en Toscana e Italia desde 2000 a 2004

<i>Tasa de desocupación</i>	Toscana	Italia
2000	6,1	10,6
2001	5,1	9,5
2002	4,8	9,0
2003	4,7	8,7
2004	5,2	8,0

Fuente: (Gobierno de Toscana, 2006a)

Mientras que los mencionados núcleos industriales toscanos se encuentran principalmente en las provincias de Florencia, Pistoia y Prato, la zona costera bañada por el Mar Tirreno obtiene la mayor parte de sus recursos, bien del tráfico portuario (Livorno y Viareggio), bien del turismo en destinos muy solicitados como Argentario, Versilia o la misma isla de Elba, entre otros. El sector turístico, muy difundido por todo el territorio toscano, es determinante para el desarrollo de la economía regional, empleando a más de un centenar de miles de personas y facturando cada año en torno al 7% del Producto Interior Bruto regional. Toscana es el destino elegido por 9,7 millones de turistas cada año, lo que supone el 10,8 % de las visitas anuales recibidas en toda Italia²²². Otro sector particularmente desarrollado en Toscana es el agrícola, gracias tanto al elevado número de empresas agroturísticas radicadas en la provincia de Siena, como a la conversión, ya en 2002, de la rural provincia de Grosseto en el primer núcleo rural italiano²²³.

Precisamente con ocasión de los denominados «programas fuera de cuota», destinados principalmente a la agricultura y a la formación, tuvo hacia 1985 Toscana su primer encuentro con los fondos estructurales europeos, en el marco de los Programas Integrados Mediterráneos. Actualmente, tras varias reformas de los fondos estructurales y más de veinte años después, Toscana disfruta de los beneficios del programa Objetivo 2, de los tres niveles de las iniciativas de cooperación Interreg, del programa Urban II, así como de fondos destinados al Objetivo 3 para apoyar las políticas de educación y empleo²²⁴.

²²² El desarrollo turístico toscano queda reflejado por los últimos datos obtenidos acerca del año 2004 (Gobierno de Toscana, 2006a), que reflejan que la región no sólo alberga el 10,8% de las visitas turísticas anuales italianas, sino que también ofrece el 10,5% de las camas trasalpinas. Especialmente desarrollado en Toscana se encuentra el turismo rural, que supone el 27,8% de las infraestructuras de este tipo en todo el país, recibiendo al 35,2% de estas visitas turísticas. El turismo rural toscano es muy prestigioso fuera de Italia, ya que las visitas de este género protagonizadas por extranjeros suponen el 44,5% de todas las que se realizan al año en Italia.

²²³ El sector agrícola toscano destaca por la producción de cereales, aceite y vino.

²²⁴ Para ampliar en la cuestión de los fondos europeos de los que disfruta la Región Toscana resulta muy valioso el apartado que dedica a ello en el preámbulo del capítulo IV de su tesis doctoral, la profesora Stefania Profeti (2004, pp.123-ss).

En cuanto a su organización institucional, en la que profundizaremos más adelante, Toscana, como el resto de regiones de Estatuto Ordinario, posee su propio estatuto aprobado por Ley Ordinaria en 1970. Sin embargo, la Ley Constitucional 1/1999 y la modificación del Título V de la Constitución Italiana preveían la posibilidad de la creación de nuevos estatutos regionales. Por ello, una Comisión específicamente creada para la ocasión en el seno del Parlamento regional, concluyó en el verano de 2003 la elaboración de un borrador del nuevo texto estatutario, que sería aprobado en segunda lectura el 19 de julio de 2004, y que entraría en vigor el 11 de febrero de 2005, poco antes de las elecciones regionales del 3 y el 4 de abril de 2005 ²²⁵.

Actualmente, el Parlamento Regional Toscano (*Consiglio Regionale*) está compuesto por 65 diputados (*consiglieri*), elegidos, según la nueva Ley electoral toscana de mayo de 2004, para un periodo de cinco años bajo un sistema presidencialista que contempla la elección directa del Presidente regional (*Presidente della Giunta*). Dicho Presidente lidera una *Giunta Regionale*, compuesta de un número variable de asesores, que componen el órgano ejecutivo regional ²²⁶. Por su parte, la estructura administrativa regional de la Toscana podría calificarse de bastante extensa (Bolgherini, 2003, p.55), ya que atendiendo a los últimos datos disponibles, la administración regional empleaba de manera estable en 2004 a 2.663 personas (Gobierno de Toscana, 2006a).

2. El recorrido político-electoral en Toscana

Por tradición político electoral, Toscana pertenece al grupo de regiones situadas geográficamente en la parte centro-norte de la península itálica que fueron bautizadas como el «arco o cinturón rojo», es decir «al área caracterizada por una subcultura política de izquierdas» (Bolgherini, 2004, p.55). Tanto en las elecciones nacionales, como en las regionales que se vienen celebrando desde 1970, las urnas han demostrado la evidente orientación progresista toscana. Tanto el Partido Comunista Italiano (PCI) primero, como el Partido Democrático de Izquierdas (PDS) después, o la Democracia de Izquierdas (DS) por último; han disfrutado de ininterrumpidas mayorías relativas, que desde el punto de vista institucional han provocado que durante las últimas tres décadas y media, la Toscana haya estado siempre dirigida por gobiernos de coalición de izquierda o de centro-izquierda, que han gozado de un elevado grado de estabilidad.

Si durante las primeras legislaturas regionales se conformaron diversos gobiernos de coalición que albergaron de una parte al PCI y después al PDS con el más centrado Partido Socialista Italiano (PSI), desde el año 1995, con el inicio de la sexta legislatura, el Gobierno Regional ha permanecido por completo en manos de la izquierda. Los últimos tres lustros también han observado una alta estabilidad en cuanto a la figura del Presidente Regional Toscano, puesto que tan sólo dos miembros de DS se han sucedido en el cargo. Entre 1992 y 2000, detentó el cargo el actual Ministro para las Relaciones con el Parlamento y las Refor-

²²⁵ Además se tramitó una nueva Ley electoral regional el 13 de mayo de 2004 (Parlamento de Toscana, 2004a).

²²⁶ La figura del Asesor Regional equivaldría al actual rango de Consejero Autonómico dentro del sistema autonómico español.

mas Institucionales, Vannino Chiti, y desde las elecciones de 2000, su sucesor, compañero y actual presidente Claudio Martini.

La Toscana alcanzó sus primeras elecciones regionales, aquellas celebradas el 7 de junio de 1970, dentro de una atmósfera política cargada de expectativas ante el nuevo desafío institucional, sobre todo de parte del PCI, que pretendía salir de su tradicional aislamiento institucional a escala municipal. De hecho, el PCI confirmó su tradicional predicamento en la región al convertirse en la fuerza más votada con el 42,3% de los sufragios, a los que hubo de sumar el 8,8% del PSI, para conformar una sólida coalición de gobierno entre las fuerzas de izquierda. La estabilidad en los asuntos de gobierno distinguió la primera fase de la nueva institución, el *Consiglio Regionale*, cuyo primer ejecutivo o *Giunta Regionale*, fue presidida por el socialista Leilo Lagorio, quien permaneció en el cargo durante toda la duración de la legislatura (1970-1975).

La segunda legislatura (1975-1980), al igual que su predecesora, también se distinguió por la solidez gubernamental, provocada por unos resultados electorales que fortalecieron aún más al PCI, que alcanzó el 46,5% de los sufragios y la mitad de los entonces cincuenta escaños del Parlamento Regional. A pesar de ello, la presidencia del Gobierno Regional permaneció en manos socialistas. Lagorio siguió en el cargo hasta 1978, año en el que lo cedió a su compañero de partido Mario Leone ²²⁷.

No sería hasta la tercera legislatura toscana (1980-1985), cuando se produjo la primera ruptura política dentro de su tradicional estabilidad histórica. Las relaciones entre el PCI, que había vuelto a rozar su máximo histórico con el 46,4% de los sufragios, y del PSI, que bordeaba ya el 12% de los mismos, se hicieron insostenibles. Tras trece años de cooperación en la que sólo se habían sucedido dos presidentes regionales, la coalición de gobierno quebró en 1983, formándose primero un gobierno monocolor del PCI, sostenido por el Partido de la Unidad del Proletariado (PDUP), que posteriormente entró en la mismo Ejecutivo regional para concluir la legislatura. Al mando de ambos gobiernos estuvo Gianfranco Bartolini, figura prestigiosa en la historia del PCI (Floridia, 2000, p.692).

La cuarta legislatura toscana (1985-1990) asistió a la conciliación del PCI, otra vez la formación más votada con el 46% de los sufragios en las elecciones regionales de 1985, y del PSI, que obtuvo el 12% de los mismos, quienes volvieron a coaligarse en el Gobierno toscano, esta vez junto al Partido Democrático Socialista Italiano (PSDI), que aportaba también un diputado, y al Partido Liberal Italiano (PLI), que sin representación parlamentaria, apoyaba en otras tareas al cuatripartito. Al mando del mismo continuó durante toda la legislatura el presidente Bartolini.

A partir de las elecciones regionales de 1990, el sistema político toscano vivió, con «cierto dramatismo», una fase de apertura e incertidumbres. Nada de esto podía suponerse tras unos resultados electorales, que volvieron a designar, a pesar de un marcado descenso, al PCI como la fuerza política más votada, bordeando el 40% de los sufragios. Tras siete años de Presidente Regional, Bartolini no se presentó a la reelección, siendo elegido como su sucesor natural, el también comunista Marco Marcucci. Sin embargo, la mayor fragmentación política

²²⁷ Según explica Antonio Floridia (2005, p.691), el PSI con menos de una parte de los votos del PCI mantenía la presidencia de la Giunta Regionale, en base a un equilibrio político encaminado a contrarrestar desde el Gobierno Regional, el perfil político del entonces alcalde de Florencia, el comunista Gabbuggiani.

TAB. T-3
Resultados electorales obtenidos por los distintos partidos políticos en las elecciones regionales toscanas celebradas desde 1970, en valores porcentuales

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Rifondazione Com	-	-	-	-	-	-	-	8,2
Estrema izquierda	3,2	2,4	2,2	1,5	1,1	11,1	6,8	-
Comunistas ita.	-	-	-	-	-	-	3,0	4,3
PCI-PDS-DS-ULL	42,3	46,5	46,4	46,2	39,8	40,9	36,2	48,8
VER	-	-	-	1,6	4,6	2,7	2,1	2,8
PSI	8,8	10,7	11,8	12,0	13,6	-	-	-
LAB	-	-	-	-	-	1,4	-	-
SDI-PRI	-	-	-	-	-	-	1,8	-
PRI	2,2	2,6	2,8	3,3	3,5	0,8	-	-
PSDI	6,4	3,9	3,1	1,7	1,6	-	-	-
DEM-RI	-	-	-	-	-	-	3,3	-
RAD	-	-	-	-	0,8	1,3	2,1	-
PPI	-	-	-	-	-	6,4	3,5	-
DC	30,5	28,5	28,7	26,6	26,0	-	-	-
FI	-	-	-	-	-	19,1	20,3	17,2
CCD	-	-	-	-	-	2,5	2,1	-
CDU	-	-	-	-	-	-	2,1	-
UDC	-	-	-	-	-	-	-	3,7
PLI	2,6	1,2	1,3	1,1	1,0	-	-	-
MSI-AN	3,9	4,2	3,7	4,6	3,3	13,1	14,9	10,9
LEG	-	-	-	0,4	0,8	0,7	0,6	1,3
CPA	-	-	-	0,4	3,1	-	-	-
Otros	-	-	-	0,6	0,6	-	1,2	2,1

Listado de siglas: Rifondazione Comunista, Partido Comunista Italiano (PCI), Partido de los Comunistas Italianos (PDCI) Partido Socialista Italiano (PSI), Partido Socialista Italiano de Unidad Proletaria (PSIUP), Partido de Unidad Proletaria (PDUP), Izquierda Independiente (Sin.ind), Partido Democrático de Izquierda (PDS), Partido Socialista Democrático Italiano (PSDI), Democracia de Izquierdas (DS), Coalición El Olivo (ULL), Democracia Cristiana (DC), Partido Republicano Italiano (PRI), Social Democracia Italiana y Republicanos (SDI-PRI), Radicales (RAD), Partido Liberal Italiano (PLI), Partido Popular Italiano (PPI), Forza Italia (FI), Unión Democrática Cristiana (UDC) o (CDU), Centro Cristiano Democrático (CCD), Post-fascistas Alianza Nacional (MSI-AN), Centro Popular Autogestionado (CPA), Partido de los Trabajadores (LAB), Unión de Pacto Democrático (Patto dem), Democracia Radical (Dem), Comunistas Italianos (Com.it), Verdes (VER), La Margherita (MAR), Independientes (Ind.).

Fuente: Elaboración propia a partir de Florida, 2005.

regional, el debilitamiento electoral del PCI y las tensiones internas del mismo, hicieron la situación política toscana insostenible. En enero de 1992 se produjo, tras dos meses de profunda crisis, el traspaso de poderes entre Marco Marcucci y su sucesor²²⁸, el hasta entonces Secretario Regional del PCI, Vannino Chiti²²⁹, quien dirigió el ejecutivo regional, sostenido por la coalición formada por PCI, PSI, PSDI y PLI, hasta el final de una legislatura que, a pesar de la crisis política que presencié, supuso una solución de continuidad desde el punto de vista de la estructura de la representación parlamentaria, ya que a pesar de «las fuertes tensiones provenientes del contexto político nacional, no se puede decir que existiesen en Toscana, al menos hasta 1993, cambios de gran entidad» (Florida, 2000, p.696), debido sobre todo a las estrategias de alianzas entre los partidos, así como a la «viscosa impermeabilidad del electorado toscano» (Cacciagli y Baccetti, 1998, pp.86-97).

La sexta legislatura (1995-2000) se caracterizó otra vez por una fuerte estabilidad política tanto en el ejecutivo como en el parlamento regional. El Partido Democrático de Izquierda (PDS), sucesor electoral del PCI, volvió a ser la fuerza política más votada al obtener más del 40% de los sufragios, y gobernó en una coalición de izquierdas bautizada como «Toscana democrática», a la frente de la cual, repitió mandato como presidente regional, Vannino Chiti²³⁰. El nuevo Gobierno regional sostuvo como prioridad el «frente federalista», así como la presencia en el debate político nacional del mismo. Vital para ello fue el perfil político del presidente Chiti, desde 1997 al mando de la Conferencia de Regiones, quien se reveló como «uno de los exponentes políticos más empeñados en mantener viva la atención del centro-izquierda acerca de la temática federalista» (Florida, 200, p.698). De hecho, el mismo Chiti reconocía al final de la legislatura, que entonces ya «se desarrollaban más fácilmente que en el pasado las relaciones con la Comisión Europea, pero también con el Parlamento Europeo y con las mismas autoridades nacionales, con el fin de aprovechar plenamente las oportunidades de desarrollo e iniciativa presentes en las estrategias europeas, así como de posibilitar progresivamente elementos de refuerzo y consolidación de esta participación comunitaria de las autoridades regionales y locales» (Chiti, 2000).

Las elecciones toscanas del año 2000, que dieron inicio a la séptima legislatura (2000-2005), supusieron el triunfo del partido que se presentaba como sucesor del PDS (sucesor electoral asimismo del PCI), la Democracia de Izquierdas (DS), que obtuvo el 36% de los

²²⁸ Como apunta la doctrina (Florida, 2000 o Profeti, 2004), el mencionado traspaso de poderes fue especialmente «turbulento y traumático». De hecho, pocos meses después el Presidente Regional saliente, Marco Marcucci, se vio envuelto en un sonado proceso judicial.

²²⁹ Como cuenta el propio Vannino Chiti, su llegada a la presidencia regional no fue la más sencilla ni feliz: «... tuve que probar un gran sinsabor en el curso del pasaje político que condujo a la dimisión del entonces presidente de la Región, Marco Marcucci, y a mi candidatura. (...) Aquel pasaje político, que entremezclaba profundamente exigencias políticas y relaciones personales, me costó mucho. Si hubiese sido tan sólo una cuestión de ambiciones personales, habría renunciado seguramente. Y además la amargura: mi elección como presidente, que ponía fin a un complicado pasaje después de una difícil crisis, fue acogida por el Consejo Regional con un frío glacial bastante inédito, sin los tradicionales aplausos. En aquel momento, cualquier cosa menos entusiasmante, reaccioné con una broma para desdramatizar: los aplausos intentaré merecerlos todos al final.» (Chiti y Volcic, 1995, p.21; extraído a través de Profeti, 2004, p.129)

²³⁰ En nuestra Región, «Toscana democrática» fue la predecesora de la gran coalición de centro-izquierda que se terminaría formando a escala nacional en torno a El Olivo.

TAB. T-4
Número de escaños obtenidos en el Parlamento Toscano por los distintos partidos políticos en las elecciones regionales toscanas celebradas desde 1970

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Rifondazione Com	-	-	-	-	-	-	-	5
Estrema izquierda	1	1	1	1	1	4	2	-
PDCI	-	-	-	-	-	-	2	3
PCI-PDS-DS-ULL	23	25	25	25	22	23	20	34
VER	-	-	-	1	2	2	2	2
PSI	3	4	5	5	6	-	-	-
PSDI	3	2	1	1	1	-	-	-
DC	17	15	15	14	14	-	-	-
PRI	1	1	1	1	1	-	-	-
Democratici	-	-	-	-	-	-	3	-
PPI	-	-	-	-	-	3	2	-
Pacto Democrático	-	-	-	-	-	3	-	-
SDI-PRI	-	-	-	-	-	-	2	-
RAD	-	-	-	-	-	-	1	-
FI-CDU/FI	-	-	-	-	-	7	8	11
CDU	-	-	-	-	-	-	1	-
CCD	-	-	-	-	-	1	1	-
UDC	-	-	-	-	-	-	-	3
PLI	1	-	1	-	1	-	-	-
MSI-AN	1	2	1	2	1	5	6	7
CPA	-	-	-	-	1	-	-	-
LAB	-	-	-	-	-	2	-	-
Escaños totales	50	50	50	50	50	50	50	65

Listado de siglas: Rifondazione Comunista, Partito Comunista Italiano (PCI), Partito de los Comunistas Italianos (PDCI) Partito Socialista Italiano (PSI), Partito Socialista Italiano de Unidad Proletaria (PSIUP), Partito de Unidad Proletaria (PDUP), Izquierda Independiente (Sin.ind), Partito Democrático de Izquierda (PDS), Partito Socialista Democrático Italiano (PSDI), Democracia de Izquierdas (DS), Coalición El Olivo (ULL), Democracia Cristiana (DC), Partito Repubblicano Italiano (PPI), Social Democracia italiana y Republicanos (SDI-PRI), Radicales (RAD), Partito Liberal Italiano (PLI), Partito Popular Italiano (PPI), Forza Italia (FI), Unión Democrática Cristiana (UDC) o (CDU), Centro Cristiano Democrático (CCD), Post-fascistas Alianza Nacional (MSI-AN), Centro Popular Autogestionado (CPA), Partito de los Trabajadores (LAB), Unión de Pacto Democrático (Patto dem), Democracia Radical (Dem), Comunistas Italianos (Com.it.), Verdes (VER), La Margherita (MAR), Independientes (Ind.).

Fuente: Elaboración propia a partir de Floridia, 2005.

sufragios y veinte escaños, y formó gobierno gracias a la mencionada amplia coalición de centro-izquierda²³¹. El *diesino* Claudio Martini, sucedió a su compañero de partido Vannino Chiti, como Presidente del ejecutivo regional.

Las últimas elecciones toscanas (abril de 2005) del año 2000, que dieron inicio a la actual octava legislatura (2005-?), supusieron una victoria de la izquierda en este caso de la coalición de centro-izquierda «Toscana Democrática»²³², con un 57% de los votos, obtenidos la mayor parte de ellos por El Olivo (casi el 49% de los sufragios totales), coalición de partidos entre los que el más votado volvía a ser DS. Precisamente, el miembro de DS y antiguo presidente regional toscano, Claudio Martini, volvía a repetir como presidente apoyándose esta vez en los 38 escaños, que le ofrecía la coalición «Toscana Democrática» que lo sustentaba, de los 65 que por primera vez repartía el Parlamento Toscano²³³.

Como hemos podido percibir gracias a este recorrido histórico-electoral, que finalizó con las últimas elecciones regionales de abril de 2005, que configuraron el panorama político de la presente octava legislatura, la Toscana permanece desde hace ya casi cuatro décadas de vida de las instituciones regionales, como una «Región roja», en la que distintas coaliciones de centro-izquierda, compuestas por partidos que se han venido fusionando y trasformando y cambiando de nombre con el tiempo, han monopolizado continuamente todos los sucesivos ejecutivos regionales. Una estabilidad política que se refleja en el hecho de que en el mismo lapso de tiempo, y durante el transcurso de siete legislaturas completas más lo que llevamos de ésta, Toscana sólo haya visto sucederse a seis diferentes Presidentes Regionales.

3. El actual marco político legal toscano

a) *La regionalización aplicada a Toscana*

Toscana, como el resto de regiones de Estatuto Ordinario, poseía su propio estatuto aprobado por Ley Ordinaria en 1970. Sin embargo, la Ley Constitucional 1/1999 y la modificación del Título V de la Constitución Italiana preveían la posibilidad de la creación de nuevos estatutos regionales. Por ello, una Comisión específicamente creada para la ocasión en el seno del Parlamento regional, concluyó en el verano de 2003 la elaboración de un borrador del nuevo texto estatutario, que sería promulgado y entraría en vigor en febrero de 2005 (Parlamento de

²³¹ Las elecciones de abril de 2000 se caracterizaron por un fuerte descenso en la movilización del electorado toscano que se vio reflejada en una gran caída de la participación electoral, que descendió desde el 85,1% registrado en los anteriores comicios regionales de 1995, hasta el 74,6% de 2000. De hecho, los niveles de abstencionismo toscanos sólo se vieron superados por los del Piemonte en estas elecciones regionales.

²³² La coalición «Toscana Democrática» estuvo compuesta en las elecciones de 2005, por El Olivo (48,77% de los sufragios totales), el Partido Democrático Comunista Italiano (PDCI) (4,27%), los Verdes (2,78%) y la Italia de los valores (0,88%). Mientras que su opositora, la coalición de centro-derecha, que rozó el 40% de los votos, estuvo formada entonces por: Forza Italia (17,19%), Alianza Nacional (10,88%), la Unión Democrática Cristiana (3,66%), y la Liga Norte (1,27%).

²³³ Cabe destacar que entre esos 38 escaños regionales no se encuentra ninguno de los obtenidos por Refundación Comunista, partido que no llegó antes de los comicios a un acuerdo para integrarse en la coalición «Toscana Democrática», y con cuyos votos, el total de las formaciones de centro-izquierda habrían alcanzado el 64% de los sufragios.

TAB. T-5
**Composición de los Ejecutivos regionales y sus reestructuraciones
 desde 1970 en Toscana**

	Toscana	
	Composición Ejecutivos y reestructuraciones	Presidentes
1° leg. 1970-75	PCI(6),PSI(2),PSIUP(1)	L. Lagorio (PSI)
2° leg. 1975-80	PCI(8), PSI(3)	L. Lagorio (PSI)
	PCI(8), PSI(3)	M. Leone (PSI)
	PCI(7),PSI(3),PDUP(1)	M. Leone (PSI)
3° leg. 1980-85	PCI(7),PSI(4)	M. Leone (PSI)
	PCI (8)	G. Bartolini (PCI)
	PCI(9),Sin.ind.(1),PDUP(1)	G. Bartolini (PCI)
4° leg. 1985-90	PCI(8),PSI(4),PSDI(1)	G. Bartolini (PCI)
5° leg. 1990-95	PCI(7),PSI(5),PSDI(1)	M. Marcucci (PCI)
	PDS(6),PSI(4),PSDI(1),PLI(1)	V. Chiti (PCI)
	PDS(6),PSI(3),PSDI(1),PLI(1)	V. Chiti (PCI)
6° leg. 1995-00	PDS(9),PPI(1),Patto dem.(1) VER (1), Lab. (1)	V. Chiti (PDS)
7° leg. 2000-05	DS(7),PPI(1),Dem.(1), Com.it.(1),VER(1),Ind. (2) Laica(1),Ind.area RI (1)	C. Martini (DS)
8° leg. 2005-?	DS(7), VER(1),MAR(3), Com.it.(1), Ind. (1)	C. Martini (DS)

Listado de siglas: Partido Comunista Italiano (PCI), Partido Socialista Italiano (PSI), Partido Socialista Italiano de Unidad Proletaria (PSIUP), Partido de Unidad Proletaria (PDUP), Izquierda Independiente (Sin.ind), Partido Democrático de Izquierda (PDS), Partido Socialista Democrático Italiano (PSDI), Partido Liberal Italiano (PLI), Partido Popular Italiano (PPI), Pacto Democrático (Patto dem), Democracia Radical (Dem), Comunistas Italianos (Com.it.), Verdes (VER), Partido de los Trabajadores (Lab), La Margherita (MAR), Independientes (Ind.).

Fuente: Elaboración propia a partir de Floridia, 2005.

Toscana, 2005a), poco antes de las elecciones regionales del 3 y el 4 de abril de 2005²³⁴. Además, Toscana se convirtió en la primera Región en tramitar una nueva Ley electoral regional (Parlamento de Toscana, 2004a), incluso en ausencia entonces de la ley matriz estatal, que más tarde se promulgaría convirtiéndose en la Ley nacional 165/2004 (Clementi, 2005, p.1).

El elemento característico de la nueva fórmula de gobierno toscana es la elección directa del Presidente del Ejecutivo Regional (*Giunta Regionale*), que conforma un sistema típicamente presidencialista, dotado de una serie de particularidades derivadas del marco legal establecido tanto por el Estatuto como por la Ley Electoral²³⁵:

1.—La conjunción entre la democracia directa y la democracia representativa; ya que la democracia directa que deriva de la elección directa del Presidente del Gobierno Regional, resulta atemperada por mecanismos de la democracia representativa como que el Presidente sea elegido con la misma papeleta que la del Parlamento Regional (*Consiglio Regionale*), y deba ser indefectiblemente sostenido por los grupos o coaliciones de las listas, o que el propio Presidente deba exponer y dar cuenta de su programa ante el mismo parlamento.

2.—La salvaguardia del papel del Parlamento Regional; que se deduce de la misma sistemática dispuesta en el Estatuto, por la que el Título II sobre los órganos de gobierno, disciplina antes el Parlamento que el Gobierno regional. Constituye un mecanismo para fortalecer la importancia del Parlamento Regional, el amplio reconocimiento de las minorías, algo que debiera dar un plus de representatividad al Parlamento frente al Gobierno Regional²³⁶.

3.—La gobernanza regional; que tiene una importancia peculiar en el ámbito de la forma de gobierno, según queda delimitado por el propio Estatuto (Sciola, 2005, p.4). Se trata de un concepto de gobierno que no sólo tiene en cuenta niveles institucionales inferiores como los entes locales, sino también a la sociedad civil, en aplicación tanto de la dimensión vertical como de la horizontal del principio de subsidiariedad, como método de prevención de conflictos. En este sentido, el Estatuto dispone la posibilidad de promocionar «fases formales de concertación o diálogo con representantes institucionales y sociales...» (art.48), crea la Conferencia Permanente de las Autonomías Sociales «que se reúne al menos tres veces al año para exponer propuestas y pareceres al *Consiglio* con el fin de conformar los actos de programación económica, social y territorial», además de «verificar los éxitos de las políticas regionales» (art. 61). En este sentido el Estatuto pretende potenciar la mencionada democracia directa con la reducción significativa del quórum de participación para la validez de referéndum sobre leyes o reglamentos regionales, así como con la introducción de referéndum consultivos «sobre propuestas de particular interés para la población» (art.76). Asimismo, y siguiendo la óptica de la potenciación de los sistemas locales, la nueva ley electoral mejora la representación de todos los territorios provinciales (Sciola, 2005, p.6), algo a lo que contribuye el aumento del número de diputados regionales (*consiglieri*), de 50 a 65, según lo dispuesto por el nuevo estatuto.

Aparte de los citados principios de bipolarismo o presidencialismo, la nueva ley electoral toscana se ha caracterizado por configurar un sistema que eliminaba las tradicionales «pre-

²³⁴ Además se tramitó una nueva Ley electoral regional (Parlamento de Toscana, 2004a).

²³⁵ Para ampliar, véase en este sentido véase Sciola, 2005.

²³⁶ El mecanismo de reconocimiento de las minorías parlamentarias no está a nuestro juicio demasiado desarrollado en un marco legal toscano, que indudablemente potencia el bipolarismo y que por tanto aleja a formaciones actualmente fuera de las coaliciones de centro-derecha y de centro-izquierda, de jugar papel institucional alguno.

ferencias», es decir la posibilidad de poder elegir a los candidatos preferidos dentro de la lista cerrada pero no bloqueada de cada partido. Con esta medida se favorece teóricamente el aumento de la disciplina interna en los partidos el elegido llega a serlo más por voluntad de quien lo propone y escoge su posición en la lista, que por la del elector que vota al partido. Pero además, en lo que constituye un mecanismo verdaderamente innovador, la legislación electoral toscana prevé por ley la celebración de elecciones primarias, introducidas para satisfacer la exigencia de una modalidad más participativa y abierta en la selección de los candidatos (Parlamento de Toscana, 2004b). Un experimento que, según Sciola (2005, p.10), «ha funcionado», ya que permitió a casi 160.000 ciudadanos, más del 6% del electorado toscano disfrutar de esta fórmula antes de los pasados comicios regionales.

b) *El Parlamento de Toscana*

Semanas después de celebrarse las primeras elecciones toscanas se constituía el Parlamento regional el 13 de julio de 1970, que como el resto de parlamentos regionales italianos posee la doble naturaleza constitucional y estatutaria.

El Parlamento de la Toscana es una de las instituciones regionales y el órgano de representación por excelencia del pueblo toscano. Tras la última revisión de 2005 del Estatuto toscano, el Parlamento regional está constituido por 65 diputados (el máximo de la horquilla entre 50 y 65 estipulada) elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto.

El Parlamento toscano se renueva cada cinco años como consecuencia de las sucesivas elecciones regionales, y sus miembros serán inmunes e inviolables para tener la independencia indispensable para ejercer como representantes del pueblo toscano (art. 9). Además, el Parlamento de Toscana elige al inicio de cada una de las legislaturas una Mesa u Oficina del Presidente, formada por el mismo Presidente, dos Vicepresidentes, y cuatro secretarios (art. 14.1). El Presidente del Parlamento toscano, que es elegido por mayoría de los parlamentarios durante un periodo renovable de treinta meses (la mitad de la legislatura), tiene las funciones de convocar y dirigir las sesiones del Consiglio, así como la dirección de las relaciones con otras instituciones regionales, nacionales o comunitarias (art. 13.1)

El Parlamento toscano se puede reunir bien en Pleno, bien en Comisiones, siendo el trabajo diario realizado de manera sectorial, por estas últimas. Elegidas al inicio de cada legislatura, están compuestas por diputados del parlamento regional, siguiendo el sistema de la representación proporcional. Existen dos tipos de comisiones principales: las permanentes, que son las que se constituyen para toda la legislatura; y las especiales, que son las constituidas para un cometido y un periodo determinados, aunque en la práctica se puedan extender o renombrar a lo largo de diversas legislaturas (art. 18)²³⁷. Además de éstas, existen específicamente otros dos tipos de comisiones: la de control (art.20), formada exclusivamente por diputados de los grupos de la oposición para controlar el desarrollo y la acción de la política regional; y las de investigación, que en caso de necesidad pueden llegar a ser instituidas en supuestos de interés regional.

²³⁷ Una de las comisiones de mayor trascendencia en el ámbito de nuestra investigación es la Comisión Especial sobre las relaciones con la UE y la actividad internacional, cuyo precedente se remonta a 1979 cuando se instituyó la entonces Comisión especial para los problemas con la CEE.

Tal y como sucede con el resto de asambleas regionales, el Parlamento toscano ejercita diferentes funciones. Es el representante de la comunidad toscana, y el órgano legislativo regional que tiene la función de aprobar leyes, reglamentos y decretos. Asimismo es también el encargado de desarrollar la dirección política regional y de la gestión compresiva de la actividad económica y financiera toscana, entre otras (art. 11).

c) *El Gobierno toscano*

El Gobierno de Toscana es el órgano superior colegiado que ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de conformidad con el Estatuto y las Leyes regionales. Sometido a los intereses generales, establece los objetivos políticos y dirige la Administración de la región, convirtiéndose en el órgano cúspide de la misma. Aunque dependa legalmente del Parlamento regional, con el que media una relación de confianza, cuya mayoría política sustenta al Gobierno, es este último quien ostenta el poder ejecutivo.

La *Giunta* toscana está formada actualmente por el Presidente, el Vicepresidente y trece Asesores, cuyo rango equivale al de los Consejeros de las CC.AA españolas. El Gobierno regional es un órgano colegiado de dirección política en el que la preeminencia del Presidente sobre el mismo es en la actualidad indiscutible. En consecuencia de su reforzada legitimidad por ser elegido por sufragio universal directo, el presidente regional, además de tener reservada la guía del gobierno toscano, desarrolla una extensa función de representación tanto jurídica como política. Por ello, el artículo 47 del Estatuto de la Toscana, le reserva atribuciones como: la representación regional, la promulgación de leyes y decretos regionales, la convocatoria y presidencia de las reuniones del Ejecutivo, o la dirección de las funciones administrativas delegadas por el Estado, entre otras. Además, el presidente tiene la capacidad de nombrar y destituir al resto de los componentes de la *Giunta* durante los cinco años que como máximo dura cada una de las legislaturas. Resulta necesario reseñar, que aunque delega competencias materiales entre sus asesores, se reserva en exclusiva algunas de ellas, entre las que destacan para la presente investigación, las relaciones internacionales y las relaciones con las instituciones de la UE.

Por debajo del Presidente, existe un Vicepresidente, que colabora con el primero en la dirección de la *Giunta*, y que se encarga, además de la dirección de diferentes áreas temáticas, de coordinar el trabajo de los asesores regionales con el del Presidente regional. En la actualidad existen trece carteras regionales, pues están nombrados asesores regionales en las siguientes materias: Investigación y Universidad; Suelo y Servicio hídrico; Presupuesto y Política marítima; Medio ambiente y Energía; Actividad productiva; Agricultura; Cultura, Turismo y Comercio; Territorio e Infraestructuras, Reformas institucionales y Relaciones con los entes locales; Sanidad; Política social y Deporte; Instrucción, Formación y Trabajo; y Cooperación Internacional. Estrechamente ligados al Presidente: dirigen su área, determinan o proponen su organización, elaboran proyectos normativos en las materias de su competencia, y proponen los nombramientos de los cargos de su Departamento.

4. Las relaciones con el territorio: un modelo que privilegia el papel de los entes locales

En ocasiones el déficit de identidad regional en Italia, los vínculos institucionales, pero sobre todo la elevada cantidad de capacidades conferidas tradicionalmente a los entes locales en Toscana, ha provocado que el nivel regional se haya convertido en un terreno de juego escasamente apetecible para los varios intereses presentes en el territorio (Profeti, 2004,

p.129). Y es que como sostiene Hernández Ferreiro (CAN-13), «aunque la Toscana tenga una cultura municipal muy desarrollada a través de una cultura territorial muy fuerte, en Italia hasta los años noventa en que aparece Bossi, no había tradición de un regionalismo que demandase, de un regionalismo que crease territorio, ninguna región se planteaba hasta entonces que la política regional fuese algo más que un medio de relaciones con Roma». Para revertir esta situación parecía necesaria la existencia de una acción pública, basada en iniciativas concretas de los gobiernos regionales, orientada a la creación de relaciones estables con los entes locales y con el tejido socioeconómico, así como a la promoción de un modelo de desarrollo desde abajo, capaz de delimitar y potenciar las especificidades locales.

Tradicionalmente Toscana ha exhibido una elevada propensión a descentralizar numerosas funciones administrativas en los entes locales, tal y como demuestra el hecho de que ya durante la primera legislatura (1970-1975) dispusiera de una Ley Regional General sobre la delegación a los entes locales de las funciones administrativas. A pesar de esta tendencia, no se debe perder de vista la evidente voluntad de los sucesivos gobiernos toscanos de mantener para sí mismos un fuerte poder de dirección en los procesos a escala regional.

A continuación del Decreto DPR 616/77, Toscana manifestó una propensión aún mayor a asumir un papel activo en el proceso de descentralización administrativa a niveles inferiores. Sin embargo, el intento de redimensionar el papel de las provincias integrantes de las regiones italianas, que a finales de los setenta podía considerarse novedoso, se convirtió en contraproducente durante los ochenta respecto al «cambio de clima» acaecido a escala nacional en relación a la nueva configuración del sistema de las autonomías locales²³⁸. Tras un periodo de pruebas en el que se tomó a las grandes áreas interprovinciales como unidad territorial sobre la que articular la programación regional, se volvió a finales de los ochenta a valorar el nivel provincial como paso intermedio entre las regiones y los entes locales, en un papel que las provincias toscanas mantendrán y reforzarán también en el marco de la recepción de fondos estructurales por parte de la UE (Profeti, 2004, p.132).

Respecto a la relación entre la Región Toscana y las fuerzas sociales, debe apuntarse que a pesar de la escasez de competencias atribuidas a los gobiernos regionales en políticas de desarrollo económico, la región nunca ha renunciado a aparecer como un nivel institucional privilegiado para la satisfacción y la conformación de los diversos intereses creados en el territorio. Esta opción se vio reforzada en el momento en que la economía toscana comenzó a emitir señales alarmantes de crisis derivadas del desarrollo de la competencia internacional. La existencia en Toscana de una extensa red de pequeñas y medianas empresas hizo patente la necesidad de unos servicios a escala intermedia que no podían entonces ser cubiertos por el nivel de gobierno local. Fue entonces cuando la Región decidió convertirse directamente en interlocutor de los distintos grupos socioeconómicos con el objetivo de promover un verdadero modelo de desarrollo regional²³⁹.

²³⁸ La Ley nacional italiana n.142 (Parlamento de Italia, 1990), establecía una nueva configuración del cuadro de las autonomías, en el que la provincia jugaba un papel poco menos que marginal. La ordenación de las provincias y de los entes locales quedaría modificada con una nueva ley que modificó a la anterior, la Ley nacional italiana n.265 (Parlamento de Italia, 1999b).

²³⁹ Para ello la Región Toscana promovió a mitad de la década de los ochenta algunos instrumentos experimentales de partenariado, tales como las «conferencias de desarrollo del área», que constituyeran la cristalización de las prácticas de concertación promovidas algunos años antes.

IV. TOSCANA Y EUROPA

En Toscana siempre ha existido una tradicional inquietud por el mundo exterior. Desde antiguo fue tierra de mercaderes y banqueros que necesitaban escapar de los límites toscanos, pero también de los italianos, para desarrollar sus actividades económicas. A pesar del arraigo italiano por el territorio, la confluencia del «turismo, la cultura o la economía, ha provocado tradicionalmente una notable apertura toscana al mundo exterior. La región siempre se estructuró para estar abierta al mundo, y esto aún sucede, pero en el momento en que llegó Europa, esta dimensión se reactivó» (Giannarelli, TOS-10).

A inicios de los setenta, y una vez visto que el modelo europeo comenzaba a funcionar, Toscana se encontró en la encrucijada de tener que desarrollar una estrategia que le permitiese beneficiarse de la ventaja de la distinción política. Esa distinción no podría venir, como en el caso de sus vecinas ricas del norte como la Lombardía y el Veneto, de los ámbitos económico e industrial. Además, como región tradicionalmente de centro-izquierda, se encontraba alejada de compartir inquietudes y motivaciones con varios de los sucesivos gobiernos de Roma. Fue entonces cuando Toscana se vio obligada elevar su altura de miras y estratégicamente decantarse por la política internacional.

Como explica Profeti (TOS-14), el Mediterráneo y Europa fueron entonces sus elecciones: «Para la Toscana, Europa ha sido y es una ocasión, constituye la arena sobre la que jugar, y responde a una elección efectuada a partir de los setenta cuando los intereses de política internacional toscanos se focalizaron tanto en Europa como en el Mediterráneo. Aquella decisión de estrategia política se ha reforzado y extendido últimamente a los Balcanes, la zona del Magreb, y por supuesto, también se han puesto los ojos en los nuevos territorios del este de la UE». Y la doble inclinación hacia Europa de un lado, y hacia el Mediterráneo del otro, no debió andar muy desencaminada entonces, puesto que al inicio de la presente legislatura, Anna Annunziata (TOS-1), insistía en que: «la Región debe estar atenta a desarrollar su acción y sus relaciones en función de dos directrices fundamentales; la primera es la del Mediterráneo (...), mientras que el otro aspecto sobre el que debemos concentrarnos, lo constituyen las relaciones con los nuevos miembros de la UE».

Desde el inicio, Toscana se tomó muy en serio la decisión de diferenciarse por su presencia a escala europea. Impulsó su participación en prácticamente todas las distintas asociaciones de cooperación interregional existentes en la época²⁴⁰, y se trasladó antes que ninguna otra a Bruselas para que sus propias inquietudes tuvieran reflejo en la actuación y en las políticas de las instituciones comunitarias²⁴¹. Este aumento en la presencia internacional de la región toscana²⁴², habría sido inviable de no contar con el apoyo y la implicación perso-

²⁴⁰ Entre las más importantes podemos citar la ARE, la CRPM, la CALRE o la ARFE. La lista completa de todas ellas, detallada en función de la participación de cada una de las regiones italianas puede encontrarse en la sección dedicada al asociacionismo interregional dentro del presente caso de estudio.

²⁴¹ Toscana ya disponía de una oficina en Bruselas para cuestiones de información, representación y *lobbying* en 1994, dos años antes de que en Italia se promulgase una Ley Nacional que posibilitaba la presencia de oficinas regionales de representación en Bruselas, y cuatro años antes de la configuración legal de la mencionada oficina de representación.

²⁴² Según explicaba Marco Brunnazo (TOS-5), «Toscana es junto a Emilia-Romagna la región italiana de mayor presencia en Europa. Su experiencia es muy positiva y constituye un modelo para el resto de las regiones italianas».

nal de los dos últimos presidentes regionales, Vannino Chiti y Claudio Martini ²⁴³. Ambos, que vienen liderando los ejecutivos toscanos desde 1992 y durante las cuatro últimas legislaturas, han hecho del desafío europeo su apuesta personal. Sin embargo, su liderazgo europeísta se ha caracterizado por principios programáticos diferenciados. Mientras que Chiti era más pragmático y buscaba las vías más directas para la obtención de los recursos europeos, Martini, sin obviar los intereses económicos anteriores, ha optado por demostrar una aproximación más federalista a la cuestión europea ²⁴⁴.

Más allá de sus diferencias, los últimos presidentes toscanos (más aún en el caso de Martini), han tenido la virtud de no separar la política europea de la política territorial toscana, sino de entender la política regional en clave europea, de tener en cuenta que todas las decisiones tomadas en Toscana se encuadran en un marco que va más allá de la misma Italia, en un marco europeo, y de que Toscana necesita para crecer, desarrollarse y evolucionar de la mano de Bruselas. Mario Badii (TOS-3), director de la Oficina de Representación de la Toscana en Bruselas, lo explica así: «La Toscana trabaja siempre las políticas europeas en sus propias políticas regionales, y haciéndolo así, tiende a reafirmarse como una región protagonista de Europa».

Por todo lo anterior, la virtud de los sucesivos ejecutivos toscanos ha sido contemplar la dinámica europea y la de la globalización no sólo como un desafío sino también como una oportunidad ya que los fondos estructurales supusieron mucho en el ámbito de los recursos, la orientación y la verificación, con lo que Toscana pudo aprovechar la oportunidad que le brindaba Europa para modernizarse» (Giannarelli, TOS-10).

Si bien Toscana se ha visto reconocida por las políticas europeas, tanto en el plano de representación ascendente como en el más económico y descendente de implementación de las mismas ²⁴⁵, sus políticos afirman que además, se trata de «una región convencidamente europeísta, una región con grandes aspiraciones en el proceso de integración» (Sacconi, TOS-16), ya que «en Toscana existen una voluntad política, una sensibilidad y una cultura europeas que hacen que sus ciudadanos crean tanto en Europa» (Carraresi, TOS-6).

1. Extensión de la actividad exterior de la Toscana

El tradicional interés toscano por la proyección exterior de la Región ha provocado una elevada extensión de las actividades exteriores de la misma. Estas actividades o mecanismos vienen clasificándose en dos tipos: los institucionalizados y los no institucionalizados. Mientras que el grado de informalidad de los no institucionalizados, utilizados para complementar o alcanzar aquellos objetivos que los métodos formales no son capaces de obtener por sí mismos, son por su propia naturaleza menos visibles y por tanto menos

²⁴³ Prueba fehaciente de la mencionada implicación personal de Claudio Martini, reside en el hecho de que como presidente toscano, fuera uno de los seis representantes regionales europeos y el único italiano que participaron en la Convención sobre el Futuro de Europa de la cual salió el borrador del texto constitucional europeo que aún está pendiente de una hipotética ratificación.

²⁴⁴ Quiero agradecer a Carlos Hernández Ferreiro (CAN-13), sus valiosas aclaraciones sobre la diferencia entre la aproximación europeísta de los presidentes toscanos Chiti y Martini..

²⁴⁵ Todavía hoy, y a pesar de superar con creces la media de riqueza comunitaria es receptora de fondos estructurales de cohesión del objetivo 2.

compilables; la Región Toscana ha institucionalizado toda una serie de fórmulas o mecanismos para dirigir su actividad exterior (preferentemente encaminada a arbitrar sus relaciones europeas o comunitarias), entre los cuales, los más eficaces son los mencionados a continuación.

— 1. *En cuanto a las relaciones de Toscana con las instituciones de la UE*, el presidente regional, es desde la creación del órgano en 1994, miembro del CDR y participa en los trabajos de su Comisión de Asuntos Constitucionales y de la *Gobernanza* Europea, así como en la de Política Económica y Social. Asimismo, el antiguo presidente Chiti fue vicepresidente de este órgano, y como ya se mencionó, el presidente Martini participó en la delegación del CDR en la Convención Europea. Además, la Región dispone de ciertas fórmulas para mantener relaciones con las diversas instituciones comunitarias:

— El Servicio de Actividades Internacionales dispuesto en el Departamento de la Presidencia, que se ocupa principalmente de: asistir y ofrecer el soporte técnico-administrativo necesario tanto al Presidente como al Ejecutivo regional, para el desarrollo de las relaciones internacionales tanto con las instituciones de la UE como con las asociaciones internacionales de regiones y de entes locales, las actividades relacionadas con la cooperación internacional y la cooperación al desarrollo, las iniciativas relativas a la extensión de los procesos de paz y a las intervenciones humanitarias; así como a las acciones a favor de los emigrantes toscanos en el extranjero.

— El Área extradepartamental de Políticas Comunitarias y Programación Local, cuya labor se desarrolla en función de la evolución de las políticas comunitarias. Así, mientras que las actividades de promoción económica son desarrolladas por el Departamento de Desarrollo Económico, la gestión de los fondos se encomienda a los departamentos sectoriales.

— La Oficina de Representación de la Toscana en Bruselas, configurada actualmente como una agrupación múltiple, denominada *Centroitalia*, en la que además se encuentran representadas otras regiones del Centro de Italia como Abruzzo, Las Marcas, Lazio y Umbria. La oficina toscana está dividida en dos áreas con responsabilidades distintas. La primera se ocupa del contacto con las instituciones comunitarias en temas de competencia regional, de las relaciones con la Representación Permanente italiana en Bruselas, pero también de la asistencia técnica y de apoyo a las estructuras regionales destinadas a la acción político institucional, así como a las relaciones de las mismas con las instituciones y las asociaciones de las regiones europeas.

— La Comisión Especial para las Relaciones con la UE del Parlamento regional, cuya labor es sobre todo técnica (defensa de los productos típicos, proyección de la imagen de las empresas o la provisión de contactos exteriores), pero también de carácter legislativa y consultiva a favor, tanto de las instituciones, como de las empresas y de los ciudadanos toscanos (Parlamento de Toscana, 2005b, p.13).

— 2. *En cuanto a la formación de Redes Europeas, asociaciones interregionales, y acuerdos regionales bilaterales de cooperación*, Toscana forma parte de diversas asociaciones y redes europeas. Entre las que le resultan más eficaces y en las que invierte más medios e intereses podemos destacar la Asamblea de de Regiones Europeas (ARE), la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), cuyo objetivo es el desarrollo equilibrado de los territorios oponiéndose a la centralización de las infraestructuras, los recursos económicos y la población, la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), o el grupo que reúne a los Parlamentos sub-estatales de esas regiones con capacidades legislativas, denominado REG-LEG, que agrupa hasta 74 regiones europeas.

Asimismo, Toscana ha desarrollado, dentro del plano bilateral, una serie de acuerdos de colaboración con los siguientes gobiernos regionales o locales. En Europa: Andalucía (España), Brasov (Rumanía), Erevan (Armenia), Escocia (Gran Bretaña), Istria (Croacia), Languedoc Rousillon (Francia), Land Saar (Alemania), Malopolska (Polonia), Mostar (Bosnia-Herzegovina), y Shida Kartli (Georgia). En América: departamentos de Antioquia, Santander, Atlántico y Valle del Cauca (Colombia), provincias de Buenos Aires y Mendoza (Argentina), estado de Jalisco (México) y región de Valparaíso (Chile). En Asia: Jerusalem Este, provincias de Jiangsu y Schuan (China), y Nablus (Palestina). En África: Sousse (Túnez). En Oceanía: estado de Australia del Oeste (Australia).

— 3. *Respecto a las actividades de promoción comercial*, Toscana ha puesto en funcionamiento la «Ventanilla Regional para la Internacionalización». Este servicio acelera el acceso de los operadores a los servicios promocionales o financieros, a los instrumentos internacionales, comunitarios, regionales y nacionales disponibles, para garantizar su asistencia, y proveer de apoyo técnico al desarrollo de proyectos de promoción de exportación y de internacionalización. Un proyecto que pudo ser puesto en funcionamiento gracias a la firma de la convención entre el sistema de cámaras y la agencia para la promoción económica de la Toscana.

— 4. *En relación a las actividades de cooperación al desarrollo*, la Ley de la Región Toscana n. 17 de 1999 (Parlamento de Toscana, 1999a), reguló la normativa en materia de intervenciones para la promoción de las actividades de promoción y de partenariado internacional a nivel regional y local. Con el fin de contribuir a un desarrollo social sostenible a escala local en todo el mundo, a la solidaridad entre los pueblos y a la democratización de las relaciones internacionales, Toscana promueve la actividad de cooperación internacional al desarrollo, así como las actividades de colaboración y partenariado internacional. Según lo dispuesto en el *piano regionale 2001-2005* (Gobierno de Toscana, 2001), las claves para entender la implicación toscana en las políticas de cooperación al desarrollo y de ayuda descentralizada son: la difusión de sistemas de cooperación entre las estructuras de gobierno subestatal a escala europea, y la extensión de los principios de subsidiariedad y asociación, así como el impacto de los mismos en la escena política nacional.

— 5. *Respecto a la gestión de las relaciones con las comunidades de emigrantes toscanos residentes en el extranjero*, Toscana viene participando activamente en la promoción de actividades a favor de sus emigrantes, desde que en 1978 fuese instituida la Consulta Regional de Toscanos en el Extranjero. En 1999, la Ley de la Región Toscana n.19 (Parlamento de Toscana, 1999a) ha completado la legislación en la materia.

2. Las instituciones toscanas y la UE

La relación de las instituciones toscanas con la UE viene siendo monopolizada desde la primera legislatura regional toscana por el *Consiglio Regionale* y por la *Giunta Regionale*. Tanto el Parlamento como el Ejecutivo regionales han ido progresivamente desarrollando y reforzando, en base a las distintas oportunidades políticas sucedidas durante estas más de tres décadas y media, sus foros e instrumentos destinados a las cuestiones europeas.

Por su parte, el *Consiglio* toscano se convirtió en uno de los primeros parlamentos regionales en dar muestra de sus inquietudes acerca del proceso de integración comunitaria, cuando en 1979 instituyó la que entonces se denominaba «Comisión especial para los problemas de la CEE». Aquella tenía la misión de expresar su opinión sobre los programas más relevantes en materia de legislación y de intervención comunitaria, y formular propuestas re-

lativas a los problemas institucionales derivados de las relaciones entre la Región, el Estado y la Comunidad Europea. Con la entrada en vigor del Mercado Único en 1993, la Comisión se ocupó también de sensibilizar a los representantes de las categorías y productivas, a los sindicatos, y a otras instituciones públicas y privadas toscanas.

Como vimos, la Región Toscana fue una de las primeras en trasponer a nivel regional por medio de la Ley de la Región Toscana n. 37 de 1994, las posibilidades ofrecidas por la Ley La Pergola (Parlamento de Italia, 1989). La normativa regional contenía las disposiciones relativas a la participación de la Región en el proceso normativo comunitario, así como los procedimientos de actuación derivados de las obligaciones comunitarias. De hecho, forman parte de la competencia del *Consiglio Regionale*: los actos de dirección y programación europeos, los planes, los programas regionales y los actos de valoración, comprendidos los juicios, las orientaciones y las opiniones pedidos o dirigidos, tanto al estado nacional como a las instituciones comunitarias. Además, el *Consiglio* puede a propuesta propia o de la *Giunta*, expresar su opinión acerca de los proyectos de reglamentos, recomendaciones o directivas de la UE, así como examinar los problemas derivados de la actividad comunitaria y su reflejo en el ordenamiento regional y en los programas de carácter económico y social.

La elección de una Comisión parlamentaria especial sobre las relaciones con la UE y sobre la actividad internacional fue renovada con la deliberación n.277 de 18 de julio de 1995. Después, fue renovada y extendida en el tiempo con las sucesivas deliberaciones n. 427/1997, n. 143/2000, n.110/2002 y 180/2002. Desde que en el año 2000 la Comisión adoptase su denominación actual, su existencia viene respondiendo a cuatro motivaciones principales: el desarrollo de las relaciones con la UE en colaboración con las comisiones permanentes; la información y documentación sobre los actos de la UE; las propuestas al Consejo para los actos de dirección y programación concernientes a la actuación y a la promoción de las políticas comunitarias; y la promoción de la participación de los ciudadanos y de las instituciones en el proceso de integración europea (Gobierno de Toscana, 2006b, p.6).

Con el inicio de la presente legislatura, «la Comisión busca desarrollar el papel de la representación, pero no de una representación entendida como la multiplicación de los cargos y de los niveles decisionales sino como capacidad de las instituciones de difundirse y manifestarse desde abajo, para producir las reglas adecuadas a nuestro territorio y a nuestra población», según el actual presidente de la Comisión, Angelo Pollina (TOS-13), quien consciente de la importancia de la unidad en la dirección política de la temática europea, añade que, «en la mayor parte de las ocasiones las posturas de la Comisión son tomadas por unanimidad».

De otra parte, el Ejecutivo regional (*Giunta*) tiene la misión de informar al Parlamento toscano sobre la participación de la Región en el proceso comunitario, incidiendo particularmente en la participación toscana en la Conferencia Estado-Regiones y en el CDR, en la valoración del propio ejecutivo regional sobre las distintas políticas comunitarias o sobre los actos normativos relacionados con las mismas materias, en la actuación de los programas comunitarios de interés regional, o en el análisis de la conformidad de la legislación regional con las disposiciones comunitarias, entre otras. Además, la *Giunta* transmite al *Consiglio* las propuestas de los planes o programas regionales necesarios para el desarrollo de las actividades de partenariado con el Estado y con la UE, así como para la transposición de los reglamentos comunitarios y de los actos directamente aplicables, de que deben ser aprobadas por las convenientes resoluciones del parlamento regional.

Este modelo actual organizativo del Ejecutivo toscano en relación a las cuestiones europeas es consecuencia del paso de las legislaturas, y uno de sus antecedentes más destaca-

dos se remonta al año 1983, cuando, bajo el mandato del comunista Bartolini, se creó el Servicio de Políticas Comunitarias enclavado en la Oficina de la Presidencia, cuya misión consistía en gestionar las relaciones de la misma *Giunta* con la Comunidad Europea y con los ministerios nacionales (Nanneti, 1993, pp.65-94).

La centralización de las directrices políticas en el mencionado servicio se demostró como una medida, cuanto menos problemática, puesto que, según esta organización, los departamentos sectoriales implicados «actuaban más como destinatarios que como actores de las políticas en cuestión» (Giannarelli, TOS-10). Con la reforma de los fondos estructurales de finales de los ochenta, el aumento de los recursos provenientes de Bruselas y su aplicación a ámbitos sectoriales cada vez más diversos, la *Giunta* se concienció de la necesidad de revisar y reformar el sistema.

Por ello, el Servicio de Políticas Comunitarias reorientó sus funciones para centrarse en la coordinación intersectorial. De esta manera, el nuevo modelo organizativo vació de contenido al Servicio de Políticas Comunitarias, pero a cambio «lo sustituyó con una red de relaciones internas entre los diversos departamentos interesados» (Giannarelli, TOS-10). La elección del modelo de organización del Ejecutivo regional para los temas europeos, tal vez debida a la aplicación del método ensayo-error de Paulov, optó por olvidarse de un único departamento que se ocupase de desarrollar todos los programas comunitarios independientemente del sector a tratar, para en cambio, «elegir fiar la programación de las intervenciones a los departamentos ordinarios directamente interesados y la gestión de las medidas a las oficinas competentes, e incluso a las provincias, en el caso de materias delegadas» (Profeti, 2004, p.172).

El nuevo diseño organizativo es consecuencia de una estrategia madurada a lo largo de los años que responde a una serie de motivaciones. De una parte, dejar la gestión de un proyecto a quien tiene la experiencia y la competencia en el sector interesado debería asegurar una mayor eficacia de la acción administrativa. Además, diseminar los proyectos europeos por todos los departamentos impulsa el crecimiento de las sinergias de todos los departamentos e impide el desarrollo desmedido de uno sólo de ellos. Por último, «la motivación fundamental reside en el hecho de que desde el principio Toscana entendió que la programación y las políticas comunitarias no debían concebirse como algo distinto, apartado y ajeno a la programación regional, sino que, de hecho, no cabía otra opción que entenderlas como una parte referente, indispensable e integrante de la política regional» (Profeti, TOS-14).

Por cuanto concierne, a las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo regionales, el artículo 10 de la antes mencionada Ley n. 37/1994 prevé la actividad general de dirección del *Consiglio* en materia comunitaria, por medio de actos de contenido específico y general, incluso a propuesta de la misma *Giunta*. En el caso de la Conferencia *Stato-Regione*, el *Consiglio* es informado de las posiciones adoptadas por la *Giunta*, por medio de las comunicaciones de los Consejeros regionales (*Assessori*) participantes.

3. La visibilidad política toscana en Europa y su influencia en el territorio

Tanto la *Giunta* como el *Consiglio*, como instituciones toscanas más representativas, han tenido desde antiguo la preocupación por extender todo lo posible la visibilidad y las inquietudes toscanas por Europa. Prueba de la anterior aseveración son los cargos ostentados por los actuales presidentes de la *Giunta* y del *Consiglio* toscanos, Claudio Martini y Riccardo Nencini, respectivamente.

El actual presidente del Parlamento toscano ha sido por dos ocasiones presidente de la CALRE, concretamente su primer mandato acaeció entre 2002 y 2003, mientras que el segundo se desarrolló entre 2005 y 2006. Asimismo, la figura del Presidente del *Consiglio* toscano también ha desfilado por la presidencia del grupo de las REG-LEG y la vicepresidencia de la ARE y del Consejo de Europa.

Por su parte, el presidente de la *Giunta*, Claudio Martini ha sido el único presidente regional que ha repetido dos veces de forma consecutiva en el cargo de Presidente de la CRPM, asociación de regiones que también fue presidida por su predecesor en el cargo, Vannino Chiti, por cuatro años y también dos mandatos, y que en la práctica desde 1996 sólo ha dejado de estar presidida por un presidente toscano entre 2000 y 2002. Tampoco fue desdeñable la presencia de Martini en el CDR, institución de la mano de la cual fue uno de los seis representantes regionales europeos (único italiano) que participaron en la Convención sobre el futuro de Europa que se desarrolló entre 2002 y 2003. Entre Martini y su antecesor Chiti, han ocupado casi todos los cargos de relevancia del CDR. Entre ellos, la Vicepresidencia del mismo CDR, la Presidencia de la Delegación Italiana o la primera Vicepresidencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales del CDR, comisión que Martini presidirá desde febrero de 2008. Fuera ya del órgano europeo, los presidentes del Ejecutivo toscano también alcanzaron la Vicepresidencia del Partido Socialista Europeo ²⁴⁶.

La particularidad que distingue a la región, según se deduce de todo lo anterior, es la definición de una estrategia que prevé una extensa movilización que incumbe sobre todo a sus más destacados representantes. En su momento, Toscana decidió proponerse en primera persona como interlocutor comunitario para ser así escuchada directamente por las instituciones comunitarias. Parece indudable que la capacidad de la región de influir en la fase de formulación de las políticas europeas se ha reforzado enormemente con esta estrategia, por la elevada visibilidad política alcanzada durante la última década, consecuencia directa del papel de primer nivel que sus presidentes han jugado en los organismos interregionales de ámbito europeo, pero también a escala nacional. De hecho, Vannino Chiti, además de sus cargos europeos, lideró la Conferencia de Presidentes de las Regiones entre 1997 y 1999, un período de tiempo muy importante en el aspecto regional, ya que entonces se formularon las líneas directrices de la Agenda 2000 y se reformaron los fondos estructurales. «El hecho de haber cubierto este mandato durante una fase de densa negociación entre los diversos niveles de gobierno, ha posibilitado a Chiti, de una parte, reforzar la ya notable visibilidad exterior de Toscana, y de otra, desarrollar un importante papel de coordinación de las distintas posiciones regionales a llevar a Bruselas» (Profeti, 2004, p.152).

Pero la movilización de la *Giunta* toscana y de sus presidentes no ha tenido sólo sentido ascendente, hacia Europa, sino también descendente, hacia el propio territorio. Tanto la *Giunta* como los últimos presidentes Chiti y Martini han asumido un rol muy emprendedor a la hora de promover la difusión de las nuevas orientaciones comunitarias dentro de la misma administración regional: «aquí en Toscana ha existido una decidida elección por mantener unas relaciones con Europa, en las que la política no ha hecho sólo ha hecho su tarea,

²⁴⁶ Quiero agradecer a Mario Badii (TOS-3), su inestimable ayuda ofrecida para la reconstrucción temporal de los distintos cargos ostentados por los presidentes toscanos en los diferentes organismos y asociaciones europeas.

sino que ha convencido de la importancia de esto, no sólo al sector de la administración que seguía directamente estas cuestiones por el tema de los fondos, sino también a los dirigentes. Se ha buscado, en suma, traer la maquina (...) se ha buscado llegar a un punto que implicase no sólo al gobierno regional, sino también al de los entes locales» (Chiti, TOS-8).

«El caso toscano es bastante particular porque la cuestión europea ha sido siempre la prioridad. Primero del presidente, después de todos sus Consejeros detrás de él, a continuación de los equipos de los Consejeros, y así sucesivamente», explica Mario Badii, director de la Oficina de Representación de la Toscana en Bruselas, cuyas palabras ponen, una vez más de relieve, que no sólo el Presidente y el Ejecutivo que lidera, sino toda la administración regional toscana, han hecho de la dinámica y la representación europea, un modo de gobierno.

V. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS TOSCANOS DE MOVILIZACIÓN ASCENDENTE RESPECTO A BRUSELAS

Dentro del panorama de la movilización ascendente regional a escala europea, Toscana ha demostrado ser una de las regiones pioneras, no sólo en Italia sino también en Europa, en cuanto a la proyección o movilización sub-estatal con respecto a las instituciones comunitarias. Al hablar de movilización sub-estatal, coincidimos con Profeti (2006) en referirnos a «toda esa serie de actividades y de iniciativas que las regiones desempeñan para crear contactos directos con las instituciones comunitarias y con las autoridades sub-estatales de otros países con el fin de promover los intereses del propio territorio y de influir en las decisiones, que en mayor o menor medida les afectan». En este sentido, Toscana ha demostrado una proyección hacia Bruselas; anticipativa, programada, extensa y que ha gozado de un elevado nivel de trabajo y de visibilidad en cada uno de los canales utilizados. De hecho, el interés personal directo de los dos últimos presidentes regionales; Chiti y Martini, quienes se han sucedido en diferentes cargos interregionales, constituye la prueba de la voluntad política de Toscana de adquirir una autonomía y una visibilidad políticas a escala internacional.

El objeto de este capítulo será analizar, en clave comparada con respecto al sistema dispuesto también para el resto de regiones italianas, los tiempos y los mecanismos utilizados por Toscana dentro de su particular estrategia de movilización con respecto a Bruselas. El trabajo consistirá en describir el modelo y las características de las actividades guiadas por el gobierno regional toscano, así como determinar los factores que han incentivado la mencionada proyección hacia las instituciones europeas. Además de aportar las necesarias indicaciones acerca de los modelos de activación genéricos seguidos por el conjunto de las regiones italianas, en base, tanto a la legislación comunitaria, como a la italiana en la materia, se intentará ofrecer una exposición, lo más completa y exhaustiva posible acerca de los mecanismos utilizados por la Región Toscana para influir y hacer llegar sus reivindicaciones a Bruselas, reconstruyendo para ello el panorama de las diferentes estrategias diseñadas desde Florencia²⁴⁷.

²⁴⁷ A pesar de ser un aspecto algo colateral a nuestro objeto de estudio, queremos reseñar en relación al modelo general italiano de movilización con respecto a Bruselas; que según la doctrina en la materia, tanto la política de cohesión como sus fondos estructurales han desarrollado hasta ahora el papel de verdaderos «catalizadores» para la toma de conciencia regional de las oportunidades ofrecidas a escala comunitaria, y en particular para el desarrollo institucional de las estrategias de activación previamente escogidas. Para ampliar sobre este aspecto véase: Fargion, Morlino y Profeti, 2006.

Desde el inicio allá por los años setenta de las primeras fórmulas de cooperación transfronterizas que involucraban a un número todavía reducido de regiones europeas, pero entre las cuales se encontraba Toscana, hasta la actualidad, sin duda espoleadas por los profundos cambios en el marco institucional europeo acontecidos a finales de los ochenta y a inicios de los noventa; las vías de acceso, tanto formales como informales, gracias a las cuales las regiones, y la Toscana entre ellas, han tenido la posibilidad de hacer llegar sus inquietudes hasta Bruselas, han crecido de forma notable.

Como ya comentamos, en la doctrina italiana han surgido diferentes intentos de clasificar el nuevo panorama de las fórmulas de proyección ascendente de las regiones italianas. De una parte, los que diferencian entre los canales directos, aquellos en los que las regiones se ponen directamente en contacto con las instituciones comunitarias, y los canales indirectos, en los que la relación es tutelada o/y mediada por el gobierno nacional, en este caso el italiano (Brunazzo, 2004, p.625). De otra parte, quienes prefieren distinguir entre los canales de activación simple, aquellos dispuestos por cada región para tutelar y promover sus propios intereses de manera particular, y los canales de activación colectiva, en los que las regiones se asocian para presionar de manera más eficaz a las instituciones europeas sobre temas de interés común (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.290).

Más allá de estas clasificaciones, y tal y como venimos haciendo con el resto de casos de estudio, analizaremos en primer lugar cinco posibles mecanismos directos de la movilización ascendente toscana con respecto a Bruselas, como son la participación en el Consejo de Ministros de la UE, la participación en los comités de la Comisión Europea, la disposición de la oficina de representación toscana en Bruselas, la participación en el CDR, y su involucración en diferentes asociaciones interregionales. Asimismo, finalizaremos, como de costumbre, con el desarrollo de los mecanismos toscanos indirectos, es decir aquellos arbitrados a través del propio estado italiano de cara a la conformación de la voluntad nacional ante Bruselas, y que quedan resumidos primordialmente en la Conferencia de Presidentes de las Regiones Italianas y la denominada *Conferenza Stato-Regione*.

1. La participación de Toscana en el Consejo de Ministros de la UE como fórmula para aumentar su influencia en el proceso de europeización

a) *El marco de la participación de las regiones italianas en el Consejo de Ministros de la UE*

Las posibilidades de representación sub-estatal en el Consejo derivadas del Tratado de Maastricht de 1992, que vienen siendo legalmente aprovechadas por las regiones de países federales como Alemania, Austria y Bélgica, aunque también y en régimen de invitación por las de otros más o menos regionalizados como España o el Reino Unido, se encuentran todavía en proceso de materialización en el caso italiano. En el país transalpino, tal y como es conocido no existen «ministros regionales» que puedan representar a las entidades sub-estatales italianas, y tampoco la reforma federalista del Título V de la Constitución italiana adoptada en 2001 afronta el tema de la composición de los gobiernos regionales, puesto que reenvía la problemática a la adopción de los nuevos estatutos regionales.

Si bien es cierto que las regiones italianas pueden participar en el proceso de definición de la posición que el gobierno italiano sostiene en Bruselas, no lo es menos que esta posibilidad se ha demostrado formalmente como apriorística e indirecta y ha venido siendo regulada por la ley nacional. Por ello, la participación de las regiones italianas en el Consejo de

Ministros de la UE viene desde hace años materializándose con la presencia de cinco expertos regionales en la Representación Permanente de Italia ante la UE (ITALRAP), a causa de la prohibición para los presidentes de las Regiones de participar directamente en las reuniones del Consejo, así como de la escasa frecuencia con la que los funcionarios de las administraciones regionales son llamados a presenciar las reuniones del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), o las de los grupos de trabajo del Consejo, o incluso los de la Comisión Europea (CE) (Iurato, 2005, p.168). Así, los expertos regionales han venido participando en las reuniones de trabajo, tanto del Consejo, evidentemente en calidad de componentes de la delegación italiana, como en las del COREPER (tanto en su primera como en su segunda formación), ayudando a los representantes permanentes italianos ante los grupos de trabajo del Consejo y los de la CE.

Ni la bibliografía consultada ni los agentes políticos, administrativos, académicos, periodísticos y miembros de asociaciones requeridos para el desarrollo de esta investigación han sido capaces de arrojar luz sobre la frecuencia y la extensión con la que los expertos de las regiones italianas en general, y los toscanos en particular, han efectivamente participado en el ámbito de los grupos de trabajo y de los comités del Consejo de Ministros de la UE. Según el *atto d'intesa* (acto de acuerdo) concluido en enero de 1997 entre el ministro de Exteriores y el Presidente de la Conferencia de Presidentes de las Regiones y de las Provincias Autónomas, los funcionarios regionales habrían desarrollado su actividad en los sectores de interés para sus regiones, en particular, aquellos referidos al CDR, a los fondos estructurales y a la política de cohesión, al medioambiente y a las medidas regionales constitutivas de ayudas de estado. A pesar de ello, la participación de los expertos regionales no parece haber sido demasiado amplia, por varios motivos: la competencia con los funcionarios de Italrap por la atribución de los *dossiers*, las vacantes existentes entre los expertos regionales a causa del retraso en el cobro de las nóminas, y la insuficiencia del número de ellos para seguir las múltiples materias comunitarias que son a la vez competencia y de interés para las regiones²⁴⁸.

La situación descrita se ha visto legalmente complementada con la reforma constitucional operada por la Ley 3/2001 (Parlamento de Italia, 2001b), que reformaba el artículo 117.5 de la Constitución italiana, que ampliaba los sectores asignados a la potestad de las regiones y disponía el derecho de éstas a participar, en las materias de su competencia, en las decisiones directas para la formación de actos normativos comunitarios. Dos años más tarde, a pesar de contar con una formulación ambigua, la denominada Ley La Loggia (Parlamento de Italia, 2003) para la integración de la reforma del artículo 117 del título V aprobada el 5 de junio de 2003 especificaba las opciones de participación regional en la fase de formulación de las políticas comunitarias. De hecho, su artículo 3 explica que las regiones concurren directamente a la formación de los actos comunitarios participando «en el ámbito de la delegación del Gobierno, en las actividades de los grupos de trabajo y de los Comités del Consejo y de la Comisión Europea», distingue en el seno de la delegación italiana, la participación de un experto regional nominado por las Regiones de Estatuto Ordinario, y de otro elegido por las Regiones de Estatuto Especial. Aunque parece posibilitar una creciente involucración

²⁴⁸ Para profundizar en el resto de motivaciones que han impedido que la presencia de expertos regionales en el seno de ITALRAP haya constituido un nexo de unión entre el nivel subestatal y el supraestatal, véase: Iurato, 2005, pp.169-170.

de las regiones, el texto es demasiado vago (Brunazzo, 2004, p.631). Ha sido el artículo 5 de la misma Ley 131/2003, el que ha matizado esa posibilidad de las regiones de participar, en las materias de su competencia legislativa y en el ámbito de la delegación del gobierno, en las actividades, bien del Consejo, bien de los grupos de trabajo y los comités del Consejo y de la Comisión, con la precisión de que la unidad de representación de la posición italiana, debe ser asegurada en todo momento por el jefe de la delegación. Además, existe la posibilidad de que, en las materias de su competencia legislativa exclusiva, un presidente regional pueda ser designado por el Gobierno como jefe de la delegación italiana.

Aún más allá ha ido la Ley 11/2005 (Parlamento de Italia, 2005), que con respecto a la participación regional en las decisiones relativas a la formación de actos comunitarios, ha estipulado que: en las materias competencia de las regiones, el Gobierno central (a través de su Departamento de Política Comunitaria) debe convocar en el seno de una reunión de coordinación nacional a los representantes regionales, para la definición de la posición italiana a defender ante la UE, en base al acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio competente en función de la materia. En desarrollo de la Ley, se creaba también un Comité Interministerial para los Asuntos Comunitarios europeos (CIACE), con el doble objetivo de concordar las líneas políticas del Gobierno central y de las regiones para la formación de la posición italiana a trasladar al Consejo de la UE, así como, eventualmente y sólo en algunos de los supuestos, decidir el representante regional que participaría en el seno de la institución europea.

A pesar de las mencionadas previsiones de la Ley La Loggia y de la Ley 11/2005 que venía a complementarla, ambas necesitan de un protocolo de aplicación que pudiese hacer efectivas sus hipotéticas prerrogativas. Y en diciembre de 2007, más de cuatro años y medio después de la entrada en vigor de la reforma legal, esto no había sucedido aún. «La participación en los Consejos por parte de las Regiones fue regulada por la Ley La Loggia, que recientemente ha sido puesta en aplicación con un Protocolo de Acuerdo entre el Gobierno y la Conferencia de Presidentes de las Regiones. El Protocolo prevé que las Regiones puedan exponer su posición, y la confronten con la del Gobierno para obtener una posición común que será aquella que será posteriormente llevada por Italia al Consejo. Este mecanismo no ha entrado todavía en funcionamiento, pero lo hará en breve» (Badii, TOS-3). En el momento en que esto suceda, las regiones italianas podrán disfrutar de las mismas opciones que el artículo 203 que el Tratado CE concedía y desde hace tiempo han venido disfrutando los *Länder* alemanes y austriacos o a las Comunidades y Regiones belgas. De esta forma, podrán contribuir con sus propios funcionarios a la actividad del Consejo de Ministros y a la de sus comités, así como a la de los de la CE, de una forma más profunda y sistemática de lo que hasta ahora han hecho.

Se ha podido constatar durante el último trimestre de 2007 un esfuerzo tanto por parte del Gobierno central como por el de las regiones de llegar a marchas forzadas a un acuerdo que posibilite efectivamente la implementación de la legislación precedente. Alcanzado un genérico acuerdo de mínimos en el seno del CIACE, los dirigentes regionales se encontraban a la espera de la materialización efectiva del mismo, prevista en principio para enero de 2008. Se trataba tan sólo de realizar un reparto entre las diferentes regiones de las distintas formaciones del Consejo y de los grupos de trabajo del mismo ofertados por el Gobierno central de una parte, y de determinar en ausencia de verdaderos ministros regionales, de otravquiénes serían los representantes regionales en ambos foros (Badii, TOS-3). Lo que parece un simple trámite formal, mantenía todavía en diciembre de 2007 bloqueada la situación.

Particularmente, la disputa radicaba en que el Gobierno central quería establecer una serie de criterios que debían cumplir los representantes regionales para poder entrar en la delegación nacional, impidiendo, de este modo, que las regiones pudiesen escoger al representante que quisiesen, sino solamente verdaderos expertos reconocidos por el Estado. El retraso hasta la adopción de un acuerdo en la materialización efectiva de la participación regional, se verá aumentado por la convulsa situación política nacional que vivió Italia durante el final de enero de 2008 (Badii, TOS-3) ²⁴⁹.

A pesar de la falta de entrada en vigor de las prerrogativas contempladas por la Ley Loggia a la luz de lo previsto también por la Ley 11/2005, que en modo alguno constituían algo demasiado novedoso puesto que ya una década antes se podían deducir del entonces artículo 146 del Tratado de Maastricht, la práctica informal ha permitido que algunos presidentes regionales italianos hayan formado parte de las reuniones del Consejo de Ministros, ya fuese en condición de jefes de la delegación o bien como meros componentes de la misma. De la comparación entre las posibilidades potenciales de participación y la efectiva participación de las regiones en el Consejo, podemos constatar la evidencia de que su realización se ha reducido a los canales caracterizados por la «invitación» (Iurato, 2005, pp.172-ss). Es decir, de manera informal han tenido la posibilidad, en ocasiones, de realizar aquello que la legislación comunitaria posibilitaba desde hacía tiempo y que la italiana contempla desde hace menos. La efectiva implementación de la normativa nacional posibilitará que las regiones desempeñen de forma sistemática y más profunda y extensa que en el pasado, las actividades que ya desempeñaban en el Consejo, en sus comités y en los de la Comisión, con motivo de sucesivas invitaciones informales.

b) *La participación de Toscana en el Consejo de Ministros de la UE*

Como veníamos explicando anteriormente, la falta de implementación de la mencionada legislación italiana en la materia ha provocado que las regiones italianas hayan participado, desde hace mucho tiempo, de manera limitada y modesta en el Consejo de Ministros de la UE. Lo han hecho casi exclusivamente dentro del ámbito de los canales caracterizados por la «invitación», es decir de aquellos canales informales diseñados para favorecer, antes de la vigencia de los correspondientes preceptos legales, la participación en el marco del Consejo de las regiones italianas. Con la todavía no concluida modificación del marco legal italiano en la materia, que se prolonga desde inicios del siglo XXI, las regiones, a falta de su extensión y sistematización, han podido formar parte de algunas reuniones del Consejo de Ministros y de los comités de la CE, a través de los propios presidentes regionales, en una práctica, que una vez finalizada la modificación del marco legal italiano, debería ser cada vez más significativa.

La falta de implementación y posibilidad de ejecutar legalmente una serie de prerrogativas de las que ya se tenía conocimiento allá por el año 1992 con el Tratado de Maastricht, parece síntoma inequívoco de que los sucesivos gobiernos italianos desde entonces «han tenido poco en cuenta la realidad regional en el Consejo», ya que según el eurodiputado toscano

²⁴⁹ El 24 de enero de 2008, el Presidente del Gobierno italiano, Romano Prodi, presentaba su dimisión al presidente de la República italiana, Giorgio Napolitano, tras perder una moción de confianza en el Senado.

de DS, Guido Sacconi (TOS-16), «Italia tiende a participar poco y mal en este tipo de fase ascendente ya que minusvalora los procesos comunitarios hasta que llega el momento de la implementación de los mismos». Según el panorama descrito, las opciones toscanas para participar en el Consejo de Ministros de la UE, a pesar de su elevada, extensa y visible movilización ascendente, se han visto constreñidas por el marco italiano. En este aspecto no hay definido un «sistema italiano, porque Italia no tiene una presencia política fuerte, y eso ha provocado que desde la Toscana tengamos que hacer nuestro propio trabajo de una manera aislada con respecto al gobierno italiano» (Sacconi, TOS-16).

La falta de interés de los gobiernos y de sus representaciones italianas en Bruselas por la participación en el Consejo de Ministros de la UE, que apuntaba Sacconi y con la que coincide Profeti (TOS-14), ha tenido un efecto mimético para las autoridades toscanas. La falta de interés a escala nacional ha provocado que «la Toscana no haya apuntado tanto al Consejo de Ministros de la UE, sino que haya preferido incidir en la Comisión Europea».

Sin embargo, la «próxima» entrada en vigor de los mecanismos que posibilitan la efectiva ejecución de las prerrogativas contempladas en la materia por la mencionada Ley La Loggia, hace abrir los ojos a los dirigentes toscanos de la Oficina de representación de la Región en Bruselas, para los que «el mecanismo parece bueno» para las aspiraciones toscanas, aunque matizan con dosis de cautela que «sólo con su experimentación real será factible entrever los márgenes de mejora y enjuiciar realmente sobre su capacidad de satisfacer a las regiones» (Giannarelli, TOS-10).

A pesar de la mencionada, al menos hasta inicios de 2008, falta de implementación legislativa, ya explicábamos, que de manera informal, las regiones italianas han venido participando, de una u otra manera en el Consejo de Ministros de la UE. Y en este aspecto, y a pesar de las comentadas limitaciones, Toscana ha disfrutado también de sus cotas de participación. Y eso ha sucedido, haciendo uso a su vez del principal exponente del mecanismo indirecto de movilización de las regiones italianas a través del propio estado nacional italiano, como viene siendo la Conferencia Estado-Regiones. En esa Conferencia, en la que a pesar de que oficialmente sólo trata de temas comunitarios «una o dos veces por año», en la práctica «entre treinta y treinta y cinco veces al año», se debate sobre cuestiones con relevancia comunitaria (Giannarelli, TOS-10).

Dentro de estas diferentes temáticas, la Conferencia concuerda posturas que son defendidas por la delegación italiana ante el Consejo de Ministros de la UE, a la guisa de la cual, y en representación del Estado italiano, puede estar un representante regional. «Esto sólo puede suceder en las materias competencia exclusiva de las regiones, y en las que las mismas demuestren un interés prevalente (...) y eso, en el caso de la Toscana ya se ha dado en el caso de los Consejos Sectoriales en materia de sanidad... Al igual que nosotros, otras regiones han coordinado la posición italiana en otras materias y consejos» (Giannarelli, TOS-10).

Sin precisar el número, el asesor de la *Giunta* toscana especifica que la Región ha disfrutado de algunas experiencias más, pero que al encontrarse el mecanismo de participación regional en el Consejo en sus inicios, es prematuro enjuiciar hasta que punto puede satisfacer totalmente las pretensiones toscanas. En todo caso, desde la administración toscana se tiene la convicción de que lo interesante para la Región no es participar por participar, sino hacerlo sólo en los casos en los que Toscana esté preparada para ello, por lo que se hace uso de este mecanismo en apenas un poco más de un 7% de las ocasiones en las que resulta posible. «Nuestro riesgo como región es intentar manejar un campo demasiado grande sin los instrumentos necesarios para ello. Por eso hemos optado por elegir las materias que más nos

interesan, unos 50 *dossiers* entre los 700 posibles, y en el momento en que tengamos mayor capacidad intentaremos abarcar más» (Giannarelli, TOS-10).

Por otra parte y a falta del pertinente acuerdo en el seno del CIACE, que no había sido alcanzado a final de 2007 y cuya hipotética entrada en funcionamiento parece que se pospondrá hasta bien entrado el año 2008, Toscana había demostrado sus preferencias sectoriales respecto a la posible formalización de su participación en el Consejo. En ese sentido, las directrices toscanas no varían en relación al marco actual, y los dirigentes regionales se muestran interesados en participar muy activamente en un número manejable de formaciones. Concretamente, Toscana negocia en la Presidencia en la Conferencia de Regiones y en el CIACE su participación en las que siguen: Energía, Pequeñas y Medianas Empresas, Investigación agrícola, Fondo Social Europeo, *Long Life Learning*, Desarrollo rural, Sanidad, y Vino (Badii-3).

TAB.T-6

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Consejo de Ministros de la UE en función del tipo de agentes consultados.

Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno).

<i>Académicos</i>	Media (0,50)
<i>Políticos</i>	Alta (0,67)
<i>Funcionarios</i>	Baja (0,32)
<i>Asociaciones</i>	-
<i>Periodistas</i>	Media (0,50)
<i>Total</i>	Media (0,50)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

Más allá de todas estas prácticas, hasta ahora más o menos informales de participación toscana en el Consejo de Ministros de la UE, no todos los agentes sociales consultados se muestran igual de satisfechos con la mencionada participación regional. Cabe reseñar que, mientras que la media de los agentes consultados se declaran al menos suficientemente satisfechos con el uso toscano de este mecanismo con una puntuación media en una escala entre cero y uno, exactamente de un 0,50, la puntuación de los políticos es la más alta, alcanzando un grado de satisfacción notable que llega al valor absoluto de 0,67, y los más críticos acerca de la aplicación y de la eficacia de este canal para Toscana, son los altos funcionarios de la Administración regional, quienes se expresan escasamente satisfechos con una valoración de sólo 0,32 puntos sobre uno.

Muestra de este descontento con la eficiencia del mecanismo para Toscana, la constituye la valoración insuficiente con respecto a la satisfacción para la Región con este mecanismo, que hace Marco Brunazo (TOS-5), quien considera que «tratándose de un canal de representación (...) fuertemente vinculado al mandato nacional, la región puede sólo obtener un beneficio desde el punto de vista simbólico».

TAB. T-7

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Consejo de Ministros de la UE. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
23,07%	7,69 %	61,53%	7,69%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

A pesar de las limitaciones generales que el marco italiano ha impuesto tradicionalmente a los intereses toscanos por utilizar este canal de participación, y de lo mencionado por algunos de los testimonios hasta ahora expresados, no podemos obviar algo muy significativo. Tan sólo cerca del ocho por ciento de los agentes sociales toscanos preguntados por su grado de satisfacción con la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE, hablaban de una satisfacción mínima o baja, ubicada en el tercio inferior de la escala entre cero y uno. Siendo, eso sí, muy importante, casi el 25%, el porcentaje de entrevistados que no supieron o no quisieron responder a la pregunta. Estos datos, así como algunos de los testimonios ya expuestos, explican que la mayor parte de los agentes sociales toscanos esgriman sólo una satisfacción media con el uso del mecanismo por parte de las autoridades regionales, y sean conscientes de la limitada eficacia del mismo a causa del marco general en el que, por el momento, se enmarca.

2. La interacción de Toscana con la Comisión Europea como método para aumentar la influencia regional en la Gobernanza Europea

a) El marco de la participación de las regiones italianas en los comités de la Comisión Europea

Al contrario de las posibilidades de participación que preveía el Tratado de Maastricht para las reuniones del Consejo de Ministros de la UE en el entonces artículo 146 CEE, no existía ninguna disposición análoga que regulase *de iure* la posible participación de las entidades sub-nacionales en los comités de la Comisión Europea, una actividad también conocida como *Comitología*.

Este sistema, que resulta decisivo para la conformación del proceso legislativo europeo, agrupa un entramado de unos trescientos comités, que se encuentran siempre presididos por representantes de la Comisión, pero, a su vez, están compuestos por delegados de los estados miembros, procedentes, en el caso italiano, bien de la representación permanente en Bruselas (ITALRAP), bien de la misma administración italiana. Y es aquí, donde encontramos el contexto oportuno para poder involucrar en esta parte del proceso decisional comunitario a las distintas regiones que conforman el Estado italiano en general, y a Toscana, como objeto de nuestro estudio en particular, eso sí, en las condiciones y bajo las indicaciones, con respecto al tipo de representantes y a su procedencia, determinadas por el Estado italiano.

Muy al contrario de lo que podría suponerse, las posibilidades de participación en la fase ascendente de la regulación comunitaria que los comités de la CE ofrecen, de manera bien

formal bien informal, a los representantes italianos y toscanos es bastante elevada. Y es que no debemos olvidar que las medidas de carácter técnico que suelen acompañar a las disposiciones legislativas, pueden tener implicaciones políticas o económicas relevantes, y que el número de comités alcanza los tres centenares, abarcando la mayor parte de las áreas de competencia tanto de la CE como de la propia UE. Es por ello, que los comités de la CE suponen para la Región Toscana, «una oportunidad de influencia mayor de la que sus poderes formales podían hacer suponer» (Iurato, 2005, p.128). Prueba de ello, y según Tiberi, el noventa por ciento de los actos adoptados por las instituciones comunitarias vienen determinados por medidas analizadas en los comités de la CE ²⁵⁰.

Tampoco es conveniente sobredimensionar la influencia que puede llegar a ejercer Toscana a través de la *Comitología*, ya que es igualmente cierto que tanto los comités de gestión, como los de reglamentación y los consultivos, pueden influir en las disposiciones legales de una manera tan sólo indirecta, induciendo a la Comisión a adoptar su punto de vista en función de la propuesta planteada.

Además, es necesario señalar que los poderes formales son sólo algunos de los recursos en los que se fundamenta la importancia de la influencia en el proceso decisional europeo de los Comités, y por tanto de los representantes regionales, incluidos los toscanos, que en ellos se encuentran representados. Entre esos recursos destacamos el conocimiento de las diversas realidades nacionales, que por medio de los componentes de los distintos comités y de su procedencia, proporcionan importantes informaciones sobre la realidad regional, en este caso toscana, que la CE debe tener en cuenta a la hora de elaborar medidas aplicables y apropiadas para cada uno de los Estados miembros y para las entidades subestatales que los componen.

El marco nacional italiano de reglamentación de la posibilidad de participación por parte de sus regiones en los comités de la CE, es prácticamente idéntico al de la participación en el Consejo de Ministros de la UE, desarrollado anteriormente, al cual nos remitimos y que replantearemos en cuanto a las especificidades que comportan los comités de la CE, de manera somera.

Tal y como ya apuntamos anteriormente, hasta inicios del siglo XXI con la reforma del Título V de la Constitución italiana en 2001, o con la Ley La Loggia de 2003, los sucesivos parlamentos italianos no se preocuparon de regular mediante derecho interno las posibilidades de participación de representantes regionales en los comités del Consejo de Ministros, pero tampoco en los de la CE. Hasta las mencionadas reformas legislativas, no existía un reconocimiento en derecho interno italiano acerca de la posibilidad de Toscana y del resto de las regiones italianas, de participar en los comités de la CE. Sin embargo, por la vía de los hechos, y tal y como ocurría en el caso del Consejo de Ministros o de las dos formaciones del COREPER, representantes regionales italianos han venido ayudando a los representantes permanentes italianos en su trabajo ante los comités de la CE.

Al igual de lo que sucedía en el Consejo de Ministros, el artículo 3 de la Ley La Loggia de 5 de junio de 2003, posibilita que tanto Toscana como el resto de las regiones italianas concurren directamente a la conformación de los actos comunitarios, participando en el ámbito de la delegación del Gobierno italiano, en las actividades de los grupos de trabajo de los

²⁵⁰ Extraído a partir de Iurato, 2005, p.128.

Comités del Consejo, pero también en los de la CE, eso sí con la precisión dispuesta por el artículo 5 de la citada Ley, de que también en el caso de los Comités de la CE, un representante de las regiones con Estatuto especial y otro de las regiones con Estatuto ordinario podrán formar parte de una delegación italiana, en la que la unidad de su postura debe ser asegurada por el jefe de la misma. En los casos de los comités acerca de materias de competencia regional exclusiva, este jefe de la delegación italiana podría llegar a ser el mismísimo presidente regional, en el supuesto de que fuese designado por el Gobierno Italiano como jefe de su delegación. Como sucedía en el caso de la participación regional en el Consejo de Ministros, la participación en la *Comitología* de la CE sólo será profunda y sistemática en el momento en que las prerrogativas de la Ley La Loggia y de la Ley 11/2005 sean completamente implementadas y entren en vigor en su totalidad. Como vimos, la formalización definitiva y puesta en marcha del modelo de participación regional en los comités de la Comisión Europea debía haber comenzado a funcionar a partir de enero de 2008, sin embargo la falta de acuerdo en algunas cuestiones aparentemente de menor relieve, así como el convulso clima político italiano, nos hacen prever que el modelo no será efectivamente implementado al menos hasta bien entrado 2008. Mientras que eso ocurre, los representantes toscanos y los de las demás regiones italianas, vienen participando de manera más o menos informal en muchos de los comités de la CE.

b) *La interacción de Toscana con la Comisión Europea*

Como quedó ya dicho, Toscana y el resto de las regiones italianas vienen participando, desde hace tiempo, de manera informal en los comités de la CE. Como en el caso de su participación en el Consejo de Ministros de la UE, Toscana en representación del conjunto de la posición italiana ha participado en las delegaciones trasalpinas ante los comités de la CE, exclusivamente dentro del ámbito de los canales caracterizados por la «invitación».

Según coinciden asesores en temas europeos y altos administrativos del Gobierno regional, la participación de Toscana en los comités de la CE viene estando íntimamente ligada a la participación de la Región en el Consejo de Ministros de la UE. Esta íntima ligazón hace que, como en el caso de aquellos, «en cuanto a la participación de Toscana en los comités de la CE, no exista como tal de manera formal, pero ciertamente se desarrollen unos mecanismos informales muchas veces mucho más productivos que los formales» (Giannarelli, TOS-10). No en vano, al referirse a una serie de experiencias de carácter informal y todavía no perfectamente estructuradas, permite en ocasiones ir más allá que por medio de otros mecanismos, cuyos límites y posibilidades están perfectamente definidos.

Entre los mecanismos más o menos informales tradicionalmente utilizados por Toscana para hacer llegar sus inquietudes ante los comités de la CE debemos distinguir dos canales diferenciados. De un lado, la Región se viene beneficiando «del ancestral canal del asociacionismo interregional», y de otro, «de la relación y la representación directa» en los comités de la CE (Giannarelli, TOS-10).

Respecto a los canales directos de representación de la Toscana en distintos comités de la CE, la Región viene intentado «participar, atendiendo a las temáticas específicas toscanas» (Brunnazo, TOS-5). Por ello, ha formado parte al menos de comités de la CE sobre residuos y desperdicios, o sobre educación. Pero sin duda, los mayores esfuerzos de participación toscana se han centrado en los comités sobre cohesión territorial (Giannarelli, TOS-10; y Profeti, TOS-14). En este ámbito, las prácticas reiteradas han reconstruido un modelo admi-

nistrativo de interacción entre los dirigentes toscanos y los de la CE, que viene funcionando satisfactoriamente. Tras una fase de aproximación inicial, en la que se fue instaurando un clima de confianza, los dirigentes regionales encargados de la gestión de los fondos interiorizaron la práctica de dialogar directamente con Bruselas para solucionar los problemas que la implementación de la política comunitaria causaba, creando asimismo, una red de contactos estables con la estructura de la CE, que les fuese útil para futuros periodos de programación (Profeti, 2004, p.149).

Según podemos advertir, los comités de cohesión regional de la CE han servido a Toscana, no sólo de forma puntual y concreta, sino que le han permitido desarrollar aún más los mecanismos informales y desestructurados de participación e influencia en el proceso decisional europeo dentro de este ámbito específico, a través de la creación de una extensa red de contactos directos con algunos dirigentes en la materia de la CE. Se trata de los que podríamos denominar como contactos administrativos, que no tienen que ver con los políticos pero que en ocasiones sirven para facilitar a estos últimos sus encuentros. En cuanto a la política de cohesión territorial «en Toscana se puede diferenciar una especie de división de tareas, por la que las cuestiones operativas, ligadas a la gestión de las medidas, vienen resueltas a través de los contactos directos entre los funcionarios regionales y las estructuras técnicas de la CE, mientras que la fase de negociación relativa a la aprobación de los programas son seguidas directamente por los Consejeros Regionales competentes en la materia que se acercan a Bruselas para hablar directamente con las Direcciones Generales interesadas» (Profeti, 2004, p.149).

A partir de la efectiva formalización del modelo de participación de las regiones italianas en el seno de los comités de la CE, previsto para 2008, Toscana podrá continuar participando, entonces de una manera perfectamente regulada en diferentes comités. No será en muchos más de los en torno ha siete en los que ha venido participando hasta el momento. Y es que de los trescientos comités de la CE, Toscana no está interesada en más de cincuenta o sesenta. Entre ellos, dentro del marco de las negociaciones ahora bloqueadas en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, ha pedido formalmente la participación en doce de ellos. En esa petición, ha incidido sectorialmente como ya hiciera en el Consejo, en aquellos relacionados con: Energía, Pequeñas y Medianas Empresas, Investigación agrícola, Fondo Social Europeo, *Long Life Learning*, Desarrollo rural, Sanidad y Vino. A pesar de haber pedido inicialmente su inclusión en una docena de comités, las ambiciones toscanas no exceden de participar en unos siete, en tanto en cuanto las tareas de participación e información suponen una ingente de trabajo, que Toscana sólo está dispuesta a asumir para aquellos sectores en los que tiene un muy elevado interés. Y ello a pesar de que desde la misma oficina de Bruselas se reconoce, que otras regiones han pedido su inclusión en un número superior de comités, a su juicio, por el desconocimiento del trabajo que la implicación en los mismos supone (Badii, TOS-3).

Junto a esta participación, tampoco está previsto un aumento en el número de funcionarios regionales encargados, entre otras de sus tareas, de interactuar directamente con los funcionarios de la CE, efectuando tareas de mero *lobbying* y acercamientos totalmente informales y de carácter informal. Concretamente Toscana, continuará como hasta ahora, encargando el desarrollo de estas tareas a once personas de la total confianza del Gobierno de Florencia (Badii, TOS-3).

En relación a los canales indirectos de representación en los comités de la CE, Toscana se ha beneficiado de su profusa participación en diferentes asociaciones interregionales de

ámbito europeo²⁵¹. Asimismo, se ha beneficiado de la alta visibilidad y de los cargos que como vimos han venido ostentando los últimos presidentes regionales y el último presidente del Parlamento toscano, en las mismas. De hecho, el actual presidente regional, Claudio Martini «ha sido llamado en múltiples ocasiones para debatir en distintos comités de la CE, en calidad de presidente de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM)» (Giannarelli, TOS-10). A muy pocos les escapa la importancia radical de este mecanismo para la Región Toscana, pues a pesar de comparecer Martini en Bruselas como presidente de la CRPM, resulta imposible que el también presidente toscano se despoje de su cargo regional a la hora de plantear las inquietudes y demandas correspondientes, que sustentadas, no sólo por Toscana sino también por las más de 154 entidades subnacionales que componen la CRPM, influirán sin duda en el proceso decisional europeo. Cuando Martini ha acudido a Bruselas como presidente de la CRPM, ha negociado con los dirigentes de la CE, «bien en grupos pequeños para debatir políticas concretas, bien en foros mayores para exponer por ejemplo los trabajos desarrollados en el seno de la CRPM durante el último año de cara a negociar con la CE el nuevo Libro Verde sobre la Europa del Mar» (Giannarelli, TOS-10). Como se deduce de las explicaciones del asesor Giannarelli, las posibilidades aportadas por este canal de participación indirecto en los comités de la CE, para Toscana son muy elevadas y todavía ampliables. Y es que en este ámbito, la región tiene la posibilidad de alejarse de la fiscalización por parte del Gobierno de Roma, que supondrá la implementación definitiva del modelo de participación regional italiano en la *Comitología*. Dentro del seno de diferentes asociaciones interregionales, Toscana tiene la posibilidad de defender posturas alejadas de las del conjunto de las regiones italianas y de las del Gobierno central.

TAB.T-8

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en los comités de la Comisión Europea en función del tipo de agentes consultados.

**Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta),
y cuantitativamente (escala entre cero y uno)**

<i>Académicos</i>	Alta (1)
<i>Políticos</i>	Alta (1)
<i>Funcionarios</i>	Baja (0,16)
<i>Asociaciones</i>	-
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Media (0,56)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

²⁵¹ En el subapartado sobre la participación de la Región Toscana en las asociaciones interregionales puede consultarse un significativo cuadro que especifica la extensión de la adscripción toscana a las mismas.

Por todo lo anterior, no parece extraño que las valoraciones obtenidas entre los agentes sociales consultados en Toscana, acerca de la satisfacción con el uso de este mecanismo de participación de la Región en los comités de la CE, sean bien extremadamente elevadas (uno en una escala entre cero y uno), tanto para académicos como para políticos, bien extremadamente bajas (0 y 0,16 en una escala idéntica) para altos funcionarios y periodistas. Unos datos que conforman una satisfacción general media (0,56 puntos sobre uno). En este sentido se manifiesta Brunnazo (TOS-5), quien destaca la «importancia proactiva» del mecanismo a pesar de que deba por el momento acudir a cauces informales para su aplicación. Un problema, ya profusamente comentado, que en el caso de desaparecer gracias a la formalización de los cauces, según Angelo Pollina (TOS-13), presidente de la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento Toscano, «haría al mecanismo muy positivo».

TAB. T-9

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en los comités de la Comisión Europea. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
38,46%	23,07 %	7,69%	30,76%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

A pesar de la aparente satisfacción de los agentes sociales toscanos consultados con el uso que la Región hace del mecanismo «no debemos sobrevalorarlo. Se trata de un discurso novedoso, y ya sabemos que Toscana es pionera y llega antes que los demás» (Carraresi, TOS-6). Aún está por ver hasta qué punto es posible que Toscana profundice y se beneficie aún más de este mecanismo, y una de las prioridades debe ser publicitarlo para evitar que casi el sesenta por ciento de los expertos regionales no quieran o no sean capaces de responder sobre el grado de satisfacción con el uso del mecanismo por parte de la Región Toscana. A esto ayudaría el desbloqueo de la formalización del mecanismo a escala nacional italiana, lo que provocaría que el cauce dejase de ser «novedoso» y por tanto, Toscana pueda ser también, entonces y por cauces ya institucionalizados, pionera en cuanto a la profundidad de su aprovechamiento.

3. La representación de Toscana en Bruselas como expresión de las aspiraciones toscanas en el seno de la actual UE

a) Las diferentes fórmulas de presencia de las regiones italianas en Bruselas

El actual modelo italiano con sus veinte oficinas de representación regionales es el resultado de un desarrollo institucional más reciente respecto al de otros estados miembros. Y es que sólo a partir de la aprobación de la Ley nacional italiana 52/1996 (Parlamento de Italia, 1996), se consintió la presencia regional a escala comunitaria consistente en la apertura de oficinas de representación en Bruselas, en contactos directos con las autoridades comuni-

tarias, y en la participación en el seno de la representación permanente italiana con miembros y expertos regionales designados por la Conferencia Estado-Regiones. Sin embargo, antes de aquella fecha es conocido el hecho de que algunas regiones italianas ya se habían venido estableciendo en Bruselas valiéndose de diferentes subterfugios. Así, Emilia Romagna había llegado a la capital europea en 1994 a través de la agencia regional de desarrollo tecnológico Aster, Toscana envió a sus representantes desde 1995 en el ámbito de la financiera FidiToscana, y las provincias autónomas de Trento y Bolzano (1995) y las regiones de Piamonte, Lombardía y Veneto (1996), se apoyaron en sus propias cámaras de comercio en Bruselas antes de la aprobación de la ley de 1996²⁵².

TAB.T-10
**Momento de la apertura de la Oficina de representación en Bruselas
de las regiones italianas**

	<i>Antes de la Ley 52/1996</i>	<i>1996-1997</i>	<i>1998-1999</i>	<i>2000-2002</i>
Abruzzo			X	
Basilicata	X			
Calabria			X	
Campania				X
Molise				X
Puglia				X
Cerdeña		X		
Sicilia			X	
Emilia-Romagna	X			
Friuli-Venezia- Giulia				X
Lazio	X			
Liguria		X		
Lombardía	X			
Las Marcas			X	
Piamonte		X		
Toscana	X			
Umbria			X	
Valle de Aosta			X	
Veneto	X			
Prov. Trento	X			
Prov. Bolzano	X			

Fuente: Stefania Profeti en Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.308, a partir de las leyes regionales y entrevistas a funcionarios de las oficinas de representación.

²⁵² Véase a este respecto: Badiello, 2000, pp.89-119; o Brunazzo, 2004, pp. 631-645.

Y es que el proceso de establecimiento de las oficinas de representación italianas en Bruselas no fue para nada una cuestión pacífica, sino que al contrario, generó bastantes complicaciones. Hasta la mitad de la década de los noventa, el monopolio de las relaciones con las instituciones comunitarias correspondía en exclusiva al Estado central. Tan sólo como consecuencia del Tratado de Maastricht se produjo una primera apertura por parte del Gobierno nacional, que mediante el Decreto Presidencial de 31 de marzo de 1994, atribuyó a las regiones la posibilidad de mantener relaciones con oficinas, organismos e instituciones comunitarias, aunque sólo para «cuestiones que directamente les competan, y para la actividad preparatoria, de información y documentación, en la política comunitaria determinada por el Estado».

Esta previsión fue reforzada con la mencionada Ley 52/1996 por la cual el Estado italiano terminaba de limitar su antigua titularidad exclusiva en materia de relaciones comunitarias, extendiendo las potestades regionales a su presencia en la fase decisonal ascendente de la política europea. Si bien es cierto que las fórmulas de esa presencia en Bruselas «no han permitido participar en la actividad decisoria, que permanece reservada a las instituciones comunitarias, pero ha permitido a las regiones, bien influir desde fuera esa actividad por la vía de los hechos, bien adquirir una información directa y continua sobre la actividad comunitaria muy útil también en la actividad regional interna de actuación de las políticas comunitarias» (Anzon, 2003, p.153).

A partir de 1996, las oficinas de representación instituidas bajo un modelo de representación regional no institucional antes de la Ley 52/1996, pasaron a adoptar, progresivamente, un modelo de representación «institucional», erigiéndose en partes integrantes de las diferentes estructuras regionales. Y es que a pesar de los tradicionales límites impuestos por el Gobierno central, desde los años noventa las regiones italianas han buscado establecer contactos directos con la Bruselas. En ese sentido las primeras oficinas regionales, entre las que encontramos la de Toscana, se establecen en la capital europea entre 1994 y 1996, antes de ley italiana que debía regular el establecimiento de las mismas en 1996, adoptando un modelo «no institucional».

Sólo tras la Ley 52/96, tanto aquellas oficinas (Toscana, Emilia-Romagna, Piamonte, Lombardía, Veneto, Lazio y las provincias de Trento y de Bolzano), como las nacidas tras la aprobación de la regulación italiana, adoptaron un modelo de representación institucional, directamente desde las mismas regiones y sin intermediarios. De hecho, a día de hoy, sólo Basilicata y Calabria disponen de oficinas de representación no institucionales, mientras que el Valle de Aosta sí que dispone de una oficina institucional, aunque la comparte con su sociedad financiera Finaosta (Brunazzo, 2005, p.34).

En la actualidad, las dimensiones de las oficinas de representación de las regiones italianas pueden definirse como «contenidas» (Badiello, 2000, p.115). Normalmente la estructura se compone de un director, dos funcionarios y de un número variable de personal de secretaría, aunque, es innegable que las diferencias organizativas son importantes. Mientras que la representación de Molise cuenta con un sólo funcionario regional, Lombardía tiene una estructura de once personas repartidas entre un dirigente responsable, tres dirigentes externos y siete funcionarios (Profeti, 2003).

Más allá de la estructura y de las dimensiones propias de cada una de las oficinas regionales italianas, las mismas se pueden establecer físicamente de manera individual, o en dependencias comunes con otras regiones, bien italianas, bien no italianas. En un principio, las regiones italianas optaron por una representación en oficinas individuales, algo que no fue

visto con muy buenos ojos, entre otros por los funcionarios de la CE, quienes encontraban dificultades para obtener una coherente masa crítica, proveniente de una realidad tan fraccionada. Para solucionar estas deficiencias pero también con la intención de reducir costes y burocracia, algunas regiones han optado por asociar sus oficinas regionales en Bruselas. En este sentido, y como veremos más detenidamente en relación al caso toscano, las regiones de Lazio, Las Marcas, Umbria, Abruzzo y Toscana fundaron la casa común Centroitalia; mientras que las provincias de Trento y Bolzano han decidido compartir su oficina con el *Land* austriaco del Tirol, o la Emilia Romagna ha decidido coordinarse con la región francesa de Aquitania y el *Land* alemán de Essen (Badiello, 2000).

Por último, aparte de las actividades propias de cada una de las oficinas regionales italianas, sus representantes han creado, al estilo de la existente entre las Comunidades Autónomas españolas, una fórmula de coordinación informal, un grupo de trabajo que se reúne periódicamente para dialogar de forma más eficaz con las instituciones comunitarias, pero también con la Representación permanente de Italia ante la UE, con la embajada italiana en Bélgica y con el Consulado italiano en Bruselas (Badiello, 2000, p.116).

b) *La Oficina de representación toscana en Bruselas*

1.—El *tiempo o momento*, es decir la dimensión temporal de la llegada de Toscana a través de su oficina de representación regional a Bruselas, fue como ya adelantamos una cuestión compleja, puesto que Toscana, tal y como había hecho Emilia Romagna un año antes, se adelantó en 1995 a la disposición legal que permitiría, a partir de 1996 establecer a las regiones italianas su propia oficina de representación en Bruselas, con objeto de mantener relaciones directas con las instituciones comunitarias. Y es que en este aspecto, Toscana siempre ha tenido inquietudes pioneras tal y como explicaba el antiguo presidente regional, Vannino Chiti (TOS-8): «ya a inicios de los ochenta el tercer presidente regional, Bartolini, había establecido una gestoría con sede en Bruselas, para intentar tener hilo directo que permitiese a la administración seguir la evolución de la normativa europea».

El gobierno toscano puso el pie por primera vez en Bruselas en 1995, apoyándose en la sede de su propia financiera (FIDI Toscana s.p.a), una sociedad financiera de la que controlaba su capital social la misma Región Toscana, con objeto de beneficiarse de su situación estratégica en la capital europea. Sin embargo, la oficina técnica FIDI Toscana–Región Toscana encontraba ciertas dificultades para su funcionamiento ordinario derivadas del hecho de no ser una institución de derecho belga, por lo que en junio de 1997, procedió a la constitución de una sociedad de derecho belga que conectase mejor a Toscana con Europa, que debería haberse denominado «Toscana Europa s.a.». No en vano, la fórmula de la sociedad de derecho belga representaba una novedad en el panorama italiano que podía haberlo revolucionado por completo, puesto que las oficinas de representación abiertas hasta ese momento por las Regiones Italianas no tenían personalidad jurídica alguna, y mucho menos extranjera, y que el gobierno italiano entendió que chocaba con la nueva regulación en la materia derivada de la Ley 52/1996, puesto que a su juicio, Toscana no pretendía desarrollar actividades publicitarias fuera de su propio territorio, para lo que la utilización de una sociedad habría sido impropio, sino apoyar operativamente las actividades en Bruselas de la oficina técnica de la FIDI-Toscana o las de otros entes privados de similar naturaleza. Ante la negativa gubernamental, Toscana tuvo que abandonar esta opción, e instituir solamente como habían hecho ya otras regiones italianas, una oficina de representación (Bocci, 2000, p.79-ss).

Esta oficina de representación fue constituida, mientras se gestionaban una serie de acuerdos con otros gobiernos regionales ²⁵³, en 1998 y dentro de una estructura conjunta con otras regiones del centro de Italia, como Abruzzo, Las Marcas, Lazio y Umbria, que actualmente sigue en funcionamiento, y que se denomina «Centroitalia». Como decía el entonces presidente regional Chiti (2000, p.11), con esos acuerdos, estas regiones del centro de Italia «se habían propuesto promover un nuevo modelo de política regional centrado en los principios de la cooperación y la subsidiariedad, que pudiesen desarrollar después con el Gobierno nacional». Dos años más tarde de que la Ley 52/1996 posibilitase la representación regional fuera del propio territorio, Toscana disponía de una verdadera y propia oficina de representación.

2.—La *estructura* y el *perfil* de la oficina de representación toscana, viene condicionada por la citada decisión, materializada a partir de 1999, de crear esa «casa común» denominada «Centroitalia». La decisión de conformar una oficina de representación colectiva, fue en su momento, «un modelo de presencia en Bruselas único en el panorama europeo» (Chiti, 2000, p.11). Sin embargo, la elección de utilizar oficinas de representación en coordinación, bien con otras regiones, ya sean italianas o extranjeras con entes locales, fue pronto seguida por otras regiones italianas.

Pero el hecho de que Toscana decidiese formar en su momento parte de la «casa común», no quiere decir que la Región no tenga su oficina de representación propia, puesto que mantiene una autonomía operativa y física desde el momento en que, logísticamente, cada una de las regiones ocupan un espacio independiente repartidas en las distintas plantas de la sede, y el personal depende de cada una de las regiones, salvo en el caso de determinados servicios como la secretaría de coordinación y recepción o la oficina de impresión ²⁵⁴.

«Toscana, que ocupa el quinto piso del edificio, dispone de seis habitaciones, de las cuales una está reservada a la secretaría y otra al Presidente o a los Consejeros en misión a Bruselas, y de una sala de reuniones con capacidad para treinta personas. En el mismo piso, Toscana hospeda a la CRPM y a la región polaca de Malopolska (...) Para todas las actividades comunes con las otras regiones del centro de Italia, la sede dispone de los servicios de la sociedad RECIS que presta apoyo en logística, administración, organización de eventos, elaboración de información y servicios de secretaría», confirma el director de la oficina toscana, Mario Badii (TOS-3).

El modelo de la oficina de representación regional en Bruselas es claramente institucional y se encuentra integrado en la estructura burocrático-administrativa de la Región Toscana. Se trata de una oficina «única en Italia por adoptar un perfil tan político» (Profeti, TOS-14), que no basa su «eficiencia en una determinada estructura sino en el desarrollo de una política concreta» (Annunziata, TOS-1). Y no son tantas las oficinas de representación en Bruselas que desempeñen un papel eminentemente político, puesto que cuando se da preponderancia al aspecto político se olvida el de la gestión de proyectos y

²⁵³ Nos referimos a los denominados Acuerdos de Orvieto del verano de 1997, reforzados por el Acuerdo de Roma de 1998, por los que los presidentes de Toscana, Umbria, Las Marcas, Lazio y Abruzzo, fijaban unos ámbitos de acción común en temas de medioambiente, tecnología, mercado laboral, formación profesional e innovación en la administración pública.

²⁵⁴ Reconstrucción realizada a partir de Bolgherini, 2003, pp.2005-ss; y Badii, TOS-3.

viceversa (Badii, TOS-2). La ventaja de la elección de este perfil reside en la gran autonomía para la negociación directa, ya que los funcionarios toscanos no deben esperar a recibir un permiso de Florencia con el que ya cuentan, lo que les otorga una mayor visibilidad, fiabilidad y credibilidad ante sus interlocutores. Y es que como prosigue explicando Badii (TOS-3), «si ninguna otra región italiana ha adoptado nuestra estrategia es porque han invertido menos en temas europeos que Toscana. Ni tenemos la oficina más grande y con más recursos, ni representamos a una población mayor. Solamente decidimos implicarnos más que el resto de las regiones».

De hecho, Toscana ha conformado la oficina de representación más política de entre las regiones italianas, ya que como sus propios dirigentes afirman: «Nosotros somos la Región Toscana, no es que trabajemos en nombre de la Región Toscana» (Cellini, TOS-9). Se trata de una elección, de una estrategia política que confía en las ventajas de una relación estrechísima, incluso personal, entre la sede de Bruselas y el ejecutivo toscano radicado en Florencia: «La relación estrecha entre el nivel político y el administrativo creo que es seguramente una de las características más importantes de esta oficina. Creo que una relación así de estrecha, de tanta confianza como la de la Toscana es difícil de encontrar (...). Desde que llegué no he comprobado ninguna fricción o incompreensión, ya que los consejeros se fían de nuestra gestión y de nuestros consejos (...) También por lo que respecta a la estructura administrativa esto es válido, a mayor razón, puesto que obviamente conocemos muy bien, tenemos una relación de años con todos los dirigentes de los distintos sectores de la región (...) Yo tengo un cuaderno con todos los números de los teléfonos móviles: del presidente, de sus consejeros y de todos los dirigentes más importantes de la región...» (Ranfagni, TOS-15).

3.—El *personal* que compone la oficina de representación toscana en Bruselas es reflejo de la estructura y el perfil estratégicamente diseñados desde Florencia. En 1998 la sede toscana estaba compuesta solamente por dos funcionarios y una secretaria, un *staff* que fue moderadamente incrementado en 2000 con la inclusión de un nuevo dirigente y otra secretaria, que además de los eventuales becarios, conforman la plantilla actual. Uno de los tres dirigentes regionales de máximo nivel, es Mario Badii, director y responsable de la oficina, que se ocupa preferentemente de las relaciones con el CDR y de seguir la participación de la Toscana en las diferentes organizaciones interregionales en las que está inmersa. Badii se apoya en Orazio Cellini, responsable de las relaciones con los servicios de la CE y especialista en materias de actividad productiva y cooperación, y en Paolo Ranfagni, responsable de relaciones públicas, cultura, información, formación profesional y relaciones con la CE.

Se trata de una composición de tres dirigentes de alto nivel «que juntos cuentan con casi ochenta años de experiencia en el trabajo de la región», que gozan de unas relaciones de confianza consolidadas con la elite político administrativa de Florencia, lo que les permite desarrollar con claridad las directrices del gobierno regional (Badii, TOS-2). Perfil alto, experiencia comunitaria y en la administración regional son, por tanto, las características básicas de un personal de la sede de representación toscana, perfectamente integrado a alto nivel en la estructura burocrático-administrativa de la región (Bolgherini, 2003, p.218).

4.—Las *funciones* que desarrolla la sede toscana también están íntimamente ligadas al modelo de representación elegido de manera estratégica por el Gobierno toscano. Actualmente, según su director, la oficina se ocupa básicamente de: el desarrollo de las relaciones del Gobierno regional con las instituciones de la UE, en términos de misiones,

encuentros e iniciativas, dando preferencia a la colaboración estructurada y constante con la CE; la coordinación y la gestión de las relaciones derivadas de la estrategia regional de la formación de redes europeas y de la cooperación interregional; la representación de la región y la promoción de sus productos en el extranjero por medio del apoyo a entes locales, asociaciones, universidades y organizaciones no gubernamentales; la comunicación relativa a las actividades europeas desarrolladas por Toscana en Bruselas, a la información europea de interés específico para la región y a la organización de iniciativas para reforzar la imagen de la Toscana en sus relaciones con los objetivos institucionales europeos; además de la utilización práctica de los servicios de la oficina para la celebración de encuentros, coloquios, seminarios y cursos de formación (Badii, TOS-3).

Es importante subrayar que la oficina, por motivos de estrategia y orientación política, prácticamente no se dedica a la actividad de simple información, ya que la estructura regional ha desarrollado un sistema que evita a la sede de Bruselas la tarea de la repetición de noticias, con el objeto de poder realizar una actividad más política y menos administrativa que permita a la Región mantener relaciones a múltiples niveles, establecer relaciones de partenariado y representar los intereses del territorio (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.323).

Fruto de la mencionada elección de un perfil político dirigido a la negociación con las instituciones europeas y no a la mera información, la región desarrolla lo que sus propios dirigentes bautizan como «un modelo ligero, por el que no seguimos *dossiers*, ni hacemos burocracia» (Giannarelli, TOS-10), tal y como confirma taxativamente el director de la oficina: «En esta oficina no se hacen en absoluto proyectos. Ya lo dije el primer día y todos estuvieron de acuerdo. Si alguno me llama desde Toscana para decirme ‘haced este proyecto’, se le saluda, se le hace hablar con quien deba, se le ayuda a encontrar a alguien que le pueda echar una mano que le sirva; pero se le ponen las condiciones para hacerlo por sí mismo» (Badii, TOS-2). Sin embargo, ello no implica que la oficina toscana no desarrolle un volumen considerable de trabajo. De hecho, actualmente el Presidente Martini acude a la delegación una decena de veces al año, mientras que cuarenta son las visitas anuales efectuadas entre el mismo Presidente y sus asesores (equivalen a los consejeros de las CC.AA españolas), y 180 las «misiones» (actos, seminarios, encuentros, etc) celebrados anualmente en la delegación toscana de Bruselas, cifra que según su director Mario Badii (TOS-3), superan a la suma de la del resto de las oficinas italianas.

La virtud del modelo toscano de representación en Bruselas, según sus dirigentes, radica en el hecho de que no sólo está abierto a las cuestiones regionales sino también a aquellas que pueden incumbir al resto de los niveles de gobierno, y en que «proporciona más de trescientos momentos de contacto anuales con la CE» (Giannarelli, TOS-10). Una cifra que pone de manifiesto la importancia de las denominadas tareas de *lobbying* para la representación toscana. Unas tareas concebidas de manera muy específica en la sede de Bruselas. No se excluye la búsqueda de contactos y de información de primera mano acerca de la posible realización de determinados proyectos, pero ésta es sólo una actividad adyacente, puesto que el objetivo prioritario es posicionar al organismo regional en ámbito europeo. Por todo lo anterior, en la sede toscana consideran que el mejor *lobbying* se consigue resultando fiable y adquiriendo reconocimiento y visibilidad entre las instituciones europeas (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.323).

TAB. T-11

Grado de satisfacción con la eficacia de la representación toscana en Bruselas.
Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas
cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
23,07%	-	7,69%	69,23%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

El descrito modelo peculiar que representa la sede toscana de Bruselas dentro de la movilización regional hacia las instituciones comunitarias cuenta por lo general con el beneplácito de los agentes sociales consultados. El porcentaje de satisfacción es mucho más elevado que en el resto de los mecanismos de activación anteriormente consultados, ya que ninguno de los encuestados habló de un trabajo ineficaz de la oficina, mientras que casi el ochenta por ciento de los mismos respondieron que el grado de satisfacción que les producía el trabajo de la oficina de representación toscana en Bruselas, era medio (7,69%) o elevado (69,23%).

En función del tipo de agentes sociales consultados acerca de la misma cuestión, cabe hacer una doble valoración, sumada a la ya mencionada alta media total con respecto a los demás mecanismos, que en una escala en valores absolutos de 0 a 10 asciende hasta un 0,95²⁵⁵. Vuelve a destacar por abajo el menor aprecio que tienen los periodistas por este mecanismo de movilización toscana (aún así 0,50 sobre uno), mientras que por arriba la satisfacción es máxima para el resto de agentes sociales consultados.

TAB.T-12

Índice medio del grado de satisfacción con satisfacción con la eficacia
de la representación toscana en Bruselas en función del tipo de agentes consultados.
Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta),
y cuantitativamente (escala entre cero y uno).

<i>Académicos</i>	Alta (1)
<i>Políticos</i>	Alta (1)
<i>Funcionarios</i>	Alta (1)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Media (0,50)
<i>Total</i>	Alta (0,95)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

²⁵⁵ La más alta de todos los mecanismos de activación analizados no sólo en Toscana, sino también en el del conjunto de todos los casos de estudio de la presente investigación.

Entre quienes se deshacen en elogios con el trabajo de la sede toscana en Bruselas encontramos al europarlamentario de DS y presidente de la asociación Toscana-Europa, Guido Sacconi (TOS-16), para el que «el trabajo es muy positivo», y sólo entiende que cabe mejorarlo con «la transferencia en sede comunitaria de mecanismos como la conciliación de las partes sociales, tal y como se viene haciendo a escala local». Otros políticos, en este caso distinguidos diputados regionales por haber sido presidido la Comisión parlamentaria sobre asuntos europeos entre 2002, Marco Carraresi (UDC), o el actual presidente de la misma, Angelo Pollina (Forza Italia), coinciden en lo positivo de la actuación de la sede toscana en Bruselas y apuntan para su mejora el desarrollo de «la interacción con las grandes empresas» (Carraresi, TOS-6), y el de «la investigación» (Pollina, TOS-13).

Precisamente ambos políticos toscanos, en relación a la estrategia política toscana elegida con respecto a la sede de Bruselas discuten acerca de su tamaño y ambiciones actuales y futuras. Mientras que Pollina (TOS-13) subraya que la sede funciona «como una embajada que viene dando un poco de incordio al gobierno central al obtener contactos y citas muy importantes» (variable de la *distinctiveness*), Carraresi (TOS-6) expresa su temor por la magnitud y el tamaño que pueda adquirir en un futuro, ya que en su opinión, no debe pasar a convertirse en una especie de embajada puesto que todavía duda del grado de apertura que las regiones deben tener en relación a la política exterior.

4. La participación de Toscana en el Comité de las Regiones como fórmula para influir en el Gobierno de Europa

a) *La presencia de las regiones italianas en el Comité de las Regiones*

La representación regional italiana en el CDR se caracteriza por la particularidad de que la modalidad de selección de la delegación nacional en el CDR cuenta con una base jurídica. El gobierno definió la composición de la delegación italiana en el CDR a través del decreto del presidente del Consejo de Ministros del 6 de agosto de 1993, más tarde modificado el 24 de septiembre de ese mismo año, por medio del cual se delimitaba el reparto de los miembros italianos del CDR entre los diferentes niveles de gobierno regional y local. Como consecuencia de este decreto, los miembros de la representación italiana vienen propuestos respectivamente por la Conferencia de Presidentes de las Regiones, por la Unión de las Provincias Italianas (UPI), y por la Asociación Nacional de Ayuntamientos Italianos (ANCI)²⁵⁶. La lista de los candidatos era después enviada al Gobierno italiano, quien la presentaba ante el Consejo de la UE, que era y es la institución que formalmente designa a los representantes. La regulación italiana en la materia, a pesar de haber sido re-estudiada antes de cada nuevo mandato del CDR, como quedó decidido por los distintos entes territoriales tras la Conferencia unificada de 1997, ha sufrido modificaciones mínimas en relación a las condiciones para ser designado miembro del CDR, mientras que los cambios más notables han tenido que ver con el reparto de los representantes entre los entes locales y los regionales. A pesar de que nada se decía en el Tratado de la UE sobre la existencia de obligación de mandato político alguno para los miembros del CDR, la delegación italiana ante el CDR está compuesta, desde 1994,

²⁵⁶ La elección se realiza respetando una equilibrada distribución geográfica territorial.

por representantes directa o indirectamente responsables ante sus respectivas colectividades sub-estatales (Iurato, 2005, p.161).

Italia, como sucede en el caso de Alemania, Reino Unido y Francia, goza del número máximo de representantes titulares y suplentes en el CDR por estado miembro, 24. Durante los dos primeros mandatos del CDR, entre 1994 y 2001, las dos docenas de miembros de la delegación italiana se asignaban entre los tres niveles de gobierno presentes en el país de la siguiente forma: doce miembros regionales, cinco provinciales y siete locales²⁵⁷. Este reparto se modificó en 2002, de cara al nuevo mandato entre 2002 y 2005, elevándose el número de representantes regionales de doce a catorce, disminuyéndose el los locales de siete a cinco y manteniéndose inalterado en cinco el de los provinciales. Extrañamente, no se mantienen idénticas proporciones en relación a los miembros suplentes, ya que las regiones mantienen doce en lugar de catorce, las provincias cuatro en lugar de los cinco titulares, mientras que los locales disfrutan de ocho miembros suplentes a pesar de contar con el nuevo reparto tan sólo con cinco titulares (Brunazzo, 2005, p.28).

Al contrario de lo que ha sucedido en los Estados federales y regionales de la UE, en Italia la libertad concedida a los países miembros para definir la composición de sus delegaciones ante el CDR, ha penalizado a las regiones. Y es que tanto con el reparto de 1994 como con la leve mejoría de 2002, la composición italiana no representa completamente a todas las regiones. Al contrario de lo que sucede con las soluciones adoptadas en otros Estados miembros como Alemania o España, países que han dado en esta cuestión una amplia visibilidad a sus entidades sub-estatales. El hecho de que las regiones italianas hayan tenido que competir con un sistema de autonomías locales muy fuerte y bien radicado ha provocado que la representación italiana en el CDR sea del resultado de una estrategia política que contempla al órgano de la UE como un foro de representación genérica más que como un importante elemento del proceso decisonal (Cassetti, 2004, p.114). De hecho, la falta de homogeneidad entre las entidades que conforman, no sólo la representación italiana sino todo el CDR, ha sido una de las razones que en la práctica ha impedido que entre las regiones se haya podido formar un frente compacto y decidido a aprovechar el máximo las posibilidades abiertas por su presencia en el CDR. La mencionada falta de homogeneidad ha provocado particularmente los recelos del grupo de las REG-LEG, quienes se han asociado al margen del mismo CDR, bajo la aspiración de obtener un tratamiento diferenciado (Anzon, 2003, p.150-151).

A pesar de no poner en duda el principio de la representación de todos los niveles de gobierno sub-estatales, la reforma de la composición de la delegación italiana de 2002, con el aumento de dos representantes en detrimento de los entes locales, satisfizo sólo en parte a unas regiones que pretendían una aún más elevada presencia en la delegación nacional (Iurato, 2005, p.164). La posición inicial de las regiones fue mucho más radical puesto que pretendían la titularidad de las veinte, una opción que encontró la fuerte oposición de autoridades locales, con las que se llegó al mencionado acuerdo²⁵⁸. «Los criterios seguidos para el re-

²⁵⁷ Con la particularidad de que entre los doce representantes regionales cinco puestos estaban permanentemente reservados a las Regiones a estatuto especial.

²⁵⁸ Haber incluido a las veinte regiones habría supuesto que junto a los dos puestos reservados para las siempre representadas provincias autónomas de Trento y Bolzano, solo hubieran quedado dos puestos para los presidentes de las dos asociaciones de las autoridades locales: la de los ayuntamientos y la de las provincias. Se entendió que esta solución penalizaba en exceso a las provincias y por ello fue desestimada.

parto fueron explícitamente, aunque no se formalizasen, aquellos de una distribución geográfica y de partidos de la representación» (Bolgherini, 2003, p.97).

Tal y como se puede comprobar en la tabla T-13 que antecede estas líneas, más allá del reparto de los miembros de la delegación italiana en función de los diversos tipos de entes de representación territorial, y debido a que el número de miembros regionales, doce antes, catorce ahora, no alcanza al número de regiones italianas, que al margen de las provincias

TAB. T-13
Presencia regional italiana en el CDR entre 1994 y 2009

	Mandato 1994/1997	Mandato 1998/2001	Mandato 2002/2005	Mandato 2006/2009
Abruzzo	Titular	Titular	Suplente	Titular
Basilicata	Suplente	Suplente	Suplente	Suplente
Calabria	Titular	Titular	Suplente	Titular
Campania	Titular	Titular	Titular	Titular
Emilia-Romagna	Suplente	Titular / Suplente	Titular	Suplente
Friuli-Venezia- Giulia	Titular / Suplente	Titular	Titular	Suplente
Lazio	Titular	Suplente	Titular	Titular
Liguria	Suplente	Suplente	Suplente	Titular
Lombardia	Titular	Titular	Titular / Suplente	Titular
Las Marcas	Suplente	Titular	Titular	Titular
Molise	Suplente	Suplente	Titular	Suplente
Piamonte	Titular	Suplente	Titular	Titular
Puglia	Suplente	Titular	Titular	Titular
Cerdeña	Titular / Suplente	Suplente	Titular	Titular
Sicilia	Titular / Suplente	Titular	Titular	Suplente
Toscana	Titular	Titular	Titular	Titular
Trentino Alto Adigio	Titular / Suplente	Suplente	Suplente	Suplente
Umbria	Suplente	Suplente	Titular	Suplente
Valle de Aosta	Titular / Suplente	Suplente	Titular	Titular
Veneto	Suplente	Suplente	Titular	Titular
Prov. Bolzano	Titular	Titular / Suplente	Titular	Titular
Prov. Trento	Titular / Suplente	Titular	Suplente	Suplente

Fuente: Iurato, 2005, p.167.

autónomas de Trento y Bolzano, son veinte; la titularidad o la suplencia de sus representantes son asignadas a las regiones de manera rotatoria con la intención de aumentar el grado de participación y garantizar el equilibrio entre las diversas políticas nacionales. De esta forma, los entes territoriales suplentes deberían convertirse en titulares en el mandato sucesivo. Sin embargo, como podemos advertir en la tabla existen excepciones significativas, entre las que podemos destacar el caso de Basilicata que todavía no ha sido miembro titular debido al escaso interés que ha demostrado por su papel a desarrollar en el seno del Comité. Por el contrario, Campania y Toscana han sido las dos únicas regiones que han permanecido siempre como miembros titulares durante todos los mandatos del CDR.

En función de la concepción del CDR y de su interés por participar en el mismo, podemos distinguir tres tipos de regiones en Italia²⁵⁹. De una parte, encontramos las de un primer grupo de regiones que se caracteriza por no tener casi relaciones con el CDR, actúa al margen del mismo como si éste no existiese ya que entiende que los dictámenes que emite al ser sólo de carácter consultivo, carecen de eficacia alguna. En este grupo encontramos a regiones como Liguria o Cerdeña. De otra parte, en un segundo grupo podemos incluir a aquellas regiones, que como por ejemplo el Lazio o la Campania, son conscientes de la existencia del CDR, y de hecho sus representantes participan en las reuniones del mismo, pero que sin embargo, no invierten ni tiempo ni recursos en el desarrollo del trabajo del órgano, puesto que consideran más eficaces otros mecanismos. Por último, existe un tercer grupo compuesto por las regiones cuyos gobiernos son conscientes de la ineficacia y de las limitaciones actuales del CDR, pero lo consideran como un órgano de largo recorrido al que todavía le queda terreno para madurar, mejorar sus prestaciones y solventar sus deficiencias. Dentro de este grupo se sitúan regiones como Emilia Romagna, Las Marcas o Toscana, que son las más activas de entre las italianas, y desarrollan múltiples iniciativas para coordinarse, preparar posiciones comunes o documentarse sobre los debates asamblearios.

b) *La participación de la Región Toscana en el Comité de las Regiones*

En relación al acceso y a la presencia institucional que viene teniendo la región en el CDR como fórmula de participación regional para intentar influir en el proceso decisonal comunitario, Toscana se ha demostrado, desde sus inicios, muy convencida de las bondades del mecanismo. Junto a Campania ha sido la única región italiana en escaparse del citado sistema rotatorio y repetir durante los cuatro primeros mandatos. A diferencia de Campania, que ha cimentado su presencia en su peso demográfico y en su representatividad para el sur de Italia, Toscana ha justificado la suya en base al prestigio adquirido en el seno del CDR o de las asociaciones interregionales (Bolgherini, 2003, pp.99-100). Para la obtención de esta alta consideración, ha tenido una gran importancia el hecho de que «Toscana fuese una de las primeras regiones en promover el CDR, y que, a diferencia de otras regiones en las que los presidentes delegaban, los presidentes Chiti y Martini han estado acudiendo a las reuniones en primera persona (...) con motivo de una clara estrategia de *networking*» (Profeti, TOS-14).

²⁵⁹ Nos adherimos en este caso a la clasificación que realiza a este respecto Chiara de Micheli en su capítulo *Il Comitato delle Regione e il caso italiano*, en Fargion, Morlino y Profeti, 2006.

Este tipo de condicionantes ha permitido a Toscana quedar al margen del sistema de rotaciones como miembro titular de la delegación italiana en el CDR, tal y como aclara Mario Badii: «Desde que Chiti fue vicepresidente del CDR y presidente de la delegación italiana, ha permanecido un poco esta cosa sobre la Toscana; tanto, que ésta ha influido también sobre los acuerdos políticos por ejemplo a nivel nacional. En la delegación italiana existía un acuerdo por el cual si en una legislatura los presidentes de las regiones eran titulares, la legislatura siguiente pasaban a ser suplentes. Esta rotación no ha afectado a la Toscana. Además existen otros dos motivos. Uno porque, en efecto, en el periodo en el que la Toscana debía pasar a ser suplente, el presidente de la Toscana era el presidente de la Conferencia de Presidentes regionales, y entonces volvió a ser miembro titular más en aquella condición que en otras. El otro es que ahora han hecho un acuerdo distinto sobre el reparto entre ayuntamientos y regiones sobre los puestos, y por tanto, ello consiente algo más de margen. Pero además, Toscana forma parte de la comisión institucional, que además es la comisión más importante, desde el punto de vista político, del CDR.(...) El presidente es también vicepresidente del grupo socialista del CDR y fue también miembro de la Convención. Además, el presidente ha hecho un par de dictámenes relevantes sobre la participación de las regiones en los trabajos del Consejo de la UE, por lo que en función a todo esto....» (Badii, TOS-2).

Tal y como anunciaba Badii, Toscana no sólo ha optado por la estrategia política de estar muy presente en el CDR, sino que ha apostado por una presencia cualificada, por «una participación desde posiciones de particular importancia». De hecho, desde final de 1994 hasta 1998, Chiti ha sido vicepresidente del CDR, además de jefe de la delegación italiana entre 1996 y 1998. Por su parte, Martini se convirtió en miembro titular nada más entrar a sustituir a Chiti, de quien recogió su herencia para participar en las Comisiones de Asuntos Institucionales y Política Económica y Social, pero sobre todo, fue el único representante italiano del CDR en la Convención Europea, con el cargo de representar a las regiones europeas con poderes legislativos (Profeti, 2004, p.148).

Pero Toscana no se ha conformado con una masiva presencia simbólica dentro del CDR, sino que la Región ha registrado desde el inicio, una de las más altas tasas de participación, tanto en las sesiones plenarias como en las comisiones, mostrando así un interés muy elevado por todas las actividades y trabajos del Comité (Bolgherini, 2003, p.111). Y es que en el caso toscano, la participación ha venido acompañada de una concienzuda preparación y estudio, tal y como confirma el asesor regional, Paolo Giannarelli (TOS-10): «...desde el CDR hemos liderado al menos un dictamen al año sobre temas de nuestro interés...».

Los presidentes Chiti y Martini siempre han considerado al CDR como una oportunidad que no debían dejar escapar para hacer crecer el papel de la región en Europa y mejorar así la posición de la región en las distintas arenas comunitarias. En definitiva, se ha tratado de una opción de estrategia política, por la que más allá de la efectiva influencia del CDR en el proceso decisonal comunitario, más allá del *output* directo que se pudiera obtener de la participación en el mismo, los dirigentes toscanos consideraban que la extensa red de contactos y relaciones que aportaba justificaba cualquier esfuerzo de participación. Más aún, en el caso como ha sucedido con Toscana de formar parte de la oficina de la Presidencia del CDR, lugar donde se crean unas extensas redes de contactos y se aprovecha políticamente la pertenencia al organismo comunitario. Y es que, el CDR es considerado por Toscana como un punto de referencia político en el que debe implicarse, en cuanto a que constituye «una sede importante para estrechar relaciones con las demás regiones y para discutir el papel de los gobiernos territoriales en el futuro del concierto europeo, para valorar la dimensión política

europea, tal vez más descuidada en otras compañías, y en fin, para aprender como se participa en las decisiones en ámbito comunitario» (Chiti, TOS-8). La visión de Martini no es muy distinta, y ya desde su ingreso en el CDR ha venido utilizando este cauce para desarrollar una intensa actividad en favor de la causa regional, un empeño no sólo en términos de presencia sino también de actividad, cuyo punto álgido lo constituyó su participación en representación del CDR en los trabajos de la Convención Europea destinada a la obtención de un texto constitucional europeo.

En definitiva, tal y como expone Bolgherini, existen tres perspectivas fundamentales por las que una región con un perfil de un alto interés y elevada presencia en el CDR, ve incentivada su participación en el mismo: por una parte la percepción del CDR como un lugar para hacer contactos y realizar proyectos, de otra su interpretación como un canal de visibilidad a escala personal o/y territorial, y por último la consideración del CDR como un lugar de alto perfil político (Bolgherini, 2003, p.120). Muy claro y preciso a este respecto se mostraba el director de la oficina toscana en Bruselas, Mario Badii (TOS-3), para quien el CDR no es que tenga por sí mismo un excepcional valor político, pero es útil desde una triple perspectiva. De una parte, sirve para mantener relaciones político-institucionales con los otros presidentes y dirigentes que acuden, de otra, se trata de un punto de referencia político que incrementa notablemente la visibilidad de los presentes, y por último, puede ofrecer oportunidades de gran relevancia política como la participación del presidente Martini en la Convención.

TAB. T-14

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Comité de las Regiones. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
15,38%	15,38	30,76%	38,46%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

Con respecto al grado de satisfacción de los agentes sociales toscanos en relación a la participación de la región en el CDR, los datos obtenidos no permiten deducir orientaciones claras sino que revelan una elevada heterogeneidad de valoraciones, obteniendo todos los baremos de nuestra escala unos porcentajes relevantes. Cabe eso sí apuntar, que sólo algo más de un quince por ciento de los encuestados declararon que entendían como baja la eficacia derivada de la participación de la región en el CDR. Resulta asimismo reseñable, que según el tipo de agentes sociales encuestados, los periodistas valoran de manera extremadamente elevada y máxima (uno sobre uno), y que contra pronóstico la valoración media de los académicos es muy alta (0,83 sobre uno), superando a la de los políticos (0,75 sobre uno), tradicionalmente más generosos en sus apreciaciones. Una explicación podría fundamentarse en que quizá los académicos evaluaron la efectiva participación toscana en el CDR al margen de la eficacia del organismo, mientras que los políticos, siempre muy proclives a publicitar los mecanismos aparentemente más productivos, no fueron tal vez capaces de abstraerse de la citada falta de eficacia vinculante del CDR.

«Nuestra posición viene siendo muy activa, Toscana ha estado muy presente y Martini ha creído mucho, pero tengo dudas sobre la eficiencia del mecanismo» (Carraresi, TOS-6), o «la Toscana ha estado siempre presente, siempre a la vanguardia, también esta vez pero lo veo al CDR como un mecanismo antiguo que debe ser cambiado» (Pollina, TOS-13); son las opiniones de diferentes políticos toscanos, de un espectro político alejado de la mayoría de centro-izquierda que gobierna el ejecutivo regional liderado por Claudio Martini (DS), quienes reconocen la participación toscana pero también demuestran desilusión con la eficacia del CDR.

TAB. T-15

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Comité de las Regiones en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Alta (0,83)
<i>Políticos</i>	Alta (0,75)
<i>Funcionarios</i>	Media (0,50)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Media (0,63)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

Más allá de la mayor o menor eficacia del CDR, resulta irrefutable afirmar que el interés de Toscana por la participación en el mismo, viene de lejos. Concretamente desde su creación en 1994, cuando el entonces presidente regional, Vannino Chiti, formaba parte de la Dirección política de la ARE, una posición relevante que implicaba un empeño personal en el nacimiento y la promoción del CDR. Ni el cambio de presidente, ni el transcurso del tiempo han impedido que Toscana siga considerando al CDR como un foro clave para el desarrollo de las relaciones entre las entidades territoriales subestales y la UE. Como decía Chiti, «la participación de Toscana en el CDR no viene determinada sólo por la voluntad de una más significativa participación en los programas y en los proyectos europeos, sino que es también una cuestión de construcción de la UE, de voluntad de superar el déficit democrático, (...) donde la región es vista como una célula democrática de base en relación a la vida europea» (Chiti, TOS-7).

5. La intervención de Toscana en las asociaciones interregionales como método para condicionar el proceso decisional

a) *La participación de las regiones italianas en las asociaciones interregionales*

La participación de las regiones italianas en asociaciones de carácter transnacional a escala europea se formalizó a inicios de la década de los setenta, con la participación de algu-

nas de ellas en diversas fórmulas creadas por entonces como la Conferencia Europea de Poderes Locales (CPLRE), el Consejo de las entidades locales y de las regiones de Europa (CCRE), o la Sección europea de la Unión Internacional de las autoridades locales (IULA)²⁶⁰.

Con el perfeccionamiento del fenómeno del asociacionismo interregional, algunas regiones italianas participaron también en organizaciones de mayor relevancia como: la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), fundada en 1973 entre otras regiones europeas por las italianas de Cerdeña y Toscana, y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), fundada en 1971. También dignas de mención, tanto por su carácter de transfronterizas como por la alta inclusión de regiones italianas al agrupar a varias de las situadas en el arco alpino, encontramos: la Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales (ARGE ALP), fundada en 1972, entre otras regiones por Lombardía y por las provincias autónomas de Trento y Bolzano; la Comunidad de Trabajo de los Alpes Adriáticos (ALPE ADRIA), creada en 1978 por Veneto y Lombardía entre otras regiones europeas; y la Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), nacida en 1982 de la mano, entre otras, de las regiones del Valle de Aosta y el Piamonte²⁶¹.

Ya en la década de los ochenta resultó relevante la inclusión de muchas de las regiones italianas en la Asamblea de Regiones de Europa, o la participación de algunas de ellas en la Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI), de la que la Región Toscana fue uno de sus fundadores en 1984, o la de Lombardía en la Asociación de los cuatro motores de Europa, constituida en 1988 junto a Cataluña, Ródano Alpi y Baden-Württemberg.

A partir de la década de los noventa, las regiones italianas también han venido participando del desarrollo de las asociaciones sectoriales de carácter específico, o bien las generalistas en cuanto a su composición pero específicas en cuanto a la concreción de sus objetivos. Entre ellas, cabe destacar: la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), derivada del poco institucionalizado pero muy poderoso grupo de Regiones con Poderes Legislativos (REG-LEG); la Alianza de los Intereses Marítimos Regionales en Europa (AMRIE), la Asociación Europea de las Regiones y de las Autoridades Locales para el *Life Long Learning* (EARLALL), de la que Toscana fue región fundadora en 2001; o la Asociación de las Regiones Europeas de los Productos de Origen (AREPO), de la que Toscana también fue miembro fundador en 2004 (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.299).

Aparte de las asociaciones interregionales existe un fenómeno que comparte con este asociacionismo algunas características comunes, pero que se diferencia en otras. Nos referimos a la realidad de los partenariados y de las redes de cooperación. En este ámbito, algunas regiones italianas han desarrollado diferentes acuerdos y fórmulas de cooperación con diversas regiones, bien italianas, bien europeas; mientras que la mayor parte de las mismas han venido trabajando conjuntamente en el seno de los diversos programas de cooperación INTERREG III, patrocinados desde la misma UE.

Dentro del actual marco del fenómeno del asociacionismo interregional a mediados de la primera década del siglo XXI, según lo que respecta a la perspectiva italiana, hemos podi-

²⁶⁰ En este sentido, véase para profundiza (Fargión, Morlino y Profeti, 2006, pp. 297-ss.

²⁶¹ Las referencias a las regiones italianas fundadoras de cada una de las asociaciones se ha realizado a partir de la consulta de las páginas *web* de las mismas.

TAB. T-16
Asociaciones interregionales a las que pertenecen las regiones italianas (2004)

	Are	Calre	Crpm	Arfe	Amrie	Alpe Adria	Arge Alp	Cotrao	Reti Eira	Arev	Earfall	4 mot	Arepo	Total
Abruzzo	X	X	X											3
Basilicata	X	X	X											3
Calabria	X	X	X											3
Campania	X	X	X											3
Molise	X	X												2
Puglia	X	X	X	X										4
Cerdeña	X	X	X	X										4
Sicilia	X	X	X	X						X				5
Emilia-R	X	X	X			X							X	5
Friuli-VG	X	X	X	X		X				X				6
Lazio	X	X	X											3
Liguria	X	X	X	X	X			X		X				7
Lombardía	X	X				X	X			X		X		6
Marcas	X	X	X								X			4
Piamonte	X	X		X				X		X				5
Toscana	X	X	X	X	X				X	X	X		X	9
Umbria	X	X	X						X					4
V. Aosta	X	X		X				X		X				5
Veneto	X	X				X				X				4
P. Bolzano	X	X		X		X	X			X	X			7
P. Trento	X	X		X		X	X							5

Listado de abreviaturas: Asamblea de Regiones Europeas (ARE), Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Asociación de Regiones Europeas con Intereses Marítimos (AMRIE), Comunidad de Trabajo de los Alpes Adriáticos (ALPE ADRIA), Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales (ARGE ALP), Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), Asociación de Regiones Europeas con Tradición Industrial (RETI EIRA), Asamblea de Regiones Europeas Vinícolas (AREV), Asociación Europea de las Regiones y de las Autoridades Locales para el *Life Long Learning* (EARLALL), Asociación de los cuatro motores de Europa (4 MOT), Asociación de Regiones Europeas de Productos de Origen (AREPO).

Fuente: Elaboración de Stefania Profeti en Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.313.

do constatar que todas las regiones trasalpinas formaban en 2004 parte de asociaciones generalistas como la ARE y la CALRE, tal y como se puede comprobar en la tabla T-16. No existe sin embargo la misma homogeneidad con respecto a la participación en las principales asociaciones de carácter específico o temático. En ese sentido podíamos encontrar, como Profeti (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.312) señalaba: un grupo de cabeza compuesto por regiones que forman parte de entre cuatro y siete de estas asociaciones (Toscana, Liguria, Lombardía, y la Provincia de Trento); un más numeroso grupo compuesto por las regiones participantes en dos o tres de estas asociaciones; y un último grupo de cola con regiones que participan bien en una, bien en ninguna de estas asociaciones temáticas (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania y Lazio).

Asimismo, y en relación a las redes de partenariado y a los proyectos europeos para el ya finalizado periodo de programación 2000-2006, todas las regiones italianas participaron de la sección B (cooperación transnacional) y en la C (cooperación interregional del programa INTERREG III, mientras que Toscana lo hizo también de la sección A (cooperación transfronteriza).

En líneas generales, las regiones italianas que más extensión otorgan actualmente a su involucración en el asociacionismo interregional, coinciden con las que mayores esfuerzos emplearon en su momento en la creación de las asociaciones. Denota un particular interés por el mecanismo la mayor o menor presencia de cada una de las regiones en entre los miembros fundadores de las diversas asociaciones. Y es que, «el hecho de implicarse activamente en la constitución de uno o más de estos organismos (...) es síntoma de una notable atención dedicada respecto a la escena europea por parte de un gobierno regional» (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, p.309).

En este sentido, Toscana y Lombardía han sido las regiones italianas que han participado en la fundación de un mayor número de asociaciones interregionales: cuatro en el caso de la primera (CRPM, RETI, EARLALL y AREPO), y tres en el de la segunda (ARGE ALP, ALPE ADRIA y 4 MOTORES). Sorprendentemente el Valle de Aosta participó en la fundación de dos asociaciones (COTRAO y ARE), mientras que las provincias de Trento y Bolzano y otras ocho regiones italianas (Puglia, Sicilia, Cerdeña, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia-Giulia, Liguria, Lombardía, Piamonte y Veneto) fueron miembros fundadores de una asociación²⁶².

No sólo resulta decisivo el momento o la extensión de la activación dentro del asociacionismo interregional, sino que también tiene relevancia la calidad de la misma. No es igualmente trascendente la mera pertenencia a una asociación, que la participación activa en la misma, la participación en órganos o/y comisiones internas, o el desarrollo de cargos de relevancia como la presidencia o la vicepresidencia de las mismas. Teniendo en cuenta estas variables, Profeti (Fargion, Morlino y Profeti, 2006, pp.317-ss) incidía en que tanto Toscana como Lombardía volvían a presentarse como las regiones más interesadas, al cubrir todos los posibles cargos dentro del ámbito de una o varias asociaciones. Particularmente en el caso de Toscana con la presidencia de asociaciones como la CRPM y la CALRE, o la de Lombardía con la de los 4 MOTORES. En el extremo contrario encontramos regiones como Basilicata,

²⁶² Para profundizar en este sentido, consúltense: Fargion, Morlino y Profeti, 2006.

Molise o Lazio, respecto a las cuales se constató empeño, no sólo en relación a la extensión de su activación, sino también respecto a la calidad de la misma.

b) *La participación de Toscana en las asociaciones interregionales*

Como se ha venido sugiriendo y puede comprobarse en la tabla T-16, Toscana desde los inicios del fenómeno del asociacionismo interregional ha sido una de las regiones italianas que antes que el resto y más extensamente que aquellas, ha comprendido la relevancia de involucrarse, de manera pionera en muchas ocasiones, en la construcción de relaciones y estructuras de cooperación con las realidades sub-estatales de otros países miembros de la UE, gracias entre otros factores a su tradicional apertura hacia el exterior²⁶³.

Una de las dimensiones más relevantes a analizar respecto a la movilización de Toscana con respecto al mecanismo del asociacionismo interregional tienen que ver con su mayor o menor presencia entre las regiones fundadoras de las diversas asociaciones, ya que el mero hecho de dedicar sus esfuerzos a la creación de éstas, pone de manifiesto la preocupación con respecto a la temática europea del gobierno de la Región. Y parece claro que ha sido así: «Se trata de un caso único que ha tenido gran presencia y ha fundado tantas asociaciones, por lo que cualquier proyecto que propone Toscana es muy bien acogido por las demás regiones, que en cuanto escuchan hablar de la palabra Toscana, abren sus puertas» (Profeti, TOS-14). Una apreciación que no se aleja de la realidad puesto que hablamos de la región italiana que ha colaborado en la creación de más asociaciones interregionales. Concretamente cuatro (CRPM, 1973; RETI, 1984; EARLALL, 2001; AREPO, 2004) de las nueve en las que participa.

Aparte de los intereses toscanos en las etapas de conformación de las mencionadas asociaciones interregionales cabe reseñar la extensión de su participación, que no se circunscribe a aquellas en cuya fundación colaboró, sino a otras a las que se adhirió cuando ya estaban en funcionamiento. Así, junto a la ARE, participa en la otra asociación interregional europea de carácter generalista, la CALRE. Por otra parte, dentro de las denominadas asociaciones interregionales de carácter temático en base a condicionantes, bien geográficos, bien sectoriales, Toscana además de formar parte, como cabía esperar de CRPM, RETI, EARLALL y AREPO, lo hace igualmente de ARFE, AIMRE Y AREV. Hasta en nueve asociaciones participaba a finales de 2004 la región Toscana tal y como se puede apreciar en la tabla T-16, en lo que supone una extensión de la movilización dentro del ámbito de las asociaciones interregionales sin parangón en el panorama italiano, donde sólo las regiones de Friuli-Venezia-Giulia y Lombardía, con seis y siete, superan junto a la Toscana la pertenencia a más de cinco asociaciones.

En el cuanto a la dimensión del tipo de participación en las asociaciones interregionales y la posición desde la que ésta se ha efectuado, en ámbito de cada una de las anteriores, «Toscana ha desarrollado una estrategia de un fuerte interés por las propuestas y por la participación, asumiendo un papel político de primer plano, sobre todo a partir de la primera legislatura liderada por Vannino Chiti (1992) (...), quien se terminará por convertir, por mu-

²⁶³ Una tradición que se remonta a inicios de los setenta cuando Toscana se erigió en una de las regiones impulsoras de la CRPM, fundada un año más tarde.

chos motivos, en un personaje clave en la construcción y en el reforzamiento del papel comunitario de la Toscana» (Profeti, 2004, p.141). De hecho, tanto Toscana como Lombardía se han revelado como las regiones italianas más dispuestas a cubrir todos los posibles cargos institucionales dentro de una o varias de las asociaciones interregionales. Merece destacarse en el caso toscano su particular y reiterada presencia en la presidencia de asociaciones de la importancia de la CRPM y de la CALRE. El antes mencionado presidente toscano Chiti fue presidente de la CRPM durante dos mandatos y cuatro años (1996-2000), mientras que su sucesor Martini, ha repetido por el momento mandato en dos ocasiones (2002-2008) y no queda descartada una nueva reelección en 2008. De igual manera, el actual presidente del parlamento toscano, Riccardo Nencini, ha repetido mandatos como presidente de la CALRE, que ha dirigido durante cuatro años.

Por todo lo anterior, no sólo podemos hablar de una profusa extensión de la participación en las asociaciones interregionales, sino que además se trata de una participación cualificada. Aunque algún alto funcionario toscano lo desmienta: «no buscamos los cargos en las asociaciones, pero si venimos es para hacerlo bien», los dirigentes toscanos, a través del comando de distintas asociaciones interregionales, desarrollan una elaborada estrategia de liderazgo político a escala regional europea. Una estrategia que más que frutos inmediatos, pretende la visibilidad y el reconocimiento político a largo plazo. Dicha estratagema que queda clara con la permanente elección de representantes políticos de primer nivel, generalmente los presidentes regionales, que Toscana envía desde hace tiempo a las reuniones de las más importantes de estas asociaciones. Muy esclarecedor para Chiti (TOS-7) es el ejemplo de la CRPM, «que tiene esta otra dimensión en la que la política es la otra cara de los programas concretos, y ha visto crecer su papel en Europa, porque cubre un espacio del que hay extrema necesidad». Y es que en asociaciones como ésta se desarrollan al mismo tiempo, las funciones de integración horizontal de las regiones europeas y las de puro *lobbying* (Bolgherini, 2003, p.173).

Dentro de las distintas asociaciones en las que participa Toscana debemos hacer hincapié tanto en las dos generalistas: ARE y CALRE, como en la temática, pero de vital trascendencia CRPM. Como vimos, los mandatos de Nencini, han convertido a Toscana en «actriz principal» de la CALRE. Algo que tiene su mérito dentro del panorama italiano, ya que no ha sido muy común al resto de regiones. Y es que, Toscana «ha tenido una alta sensibilidad por la CALRE, y ha creído en esta institución, algo que no han hecho otras regiones italianas» (Pollina, TOS-13).

Asimismo en el marco de la ARE, Toscana ha participado evidentemente al máximo nivel político desde los inicios de la misma. Aún así, y a pesar del perfil que ha buscado desempeñar la región, el alto número de componentes de la asociación y su carácter difuso, le han quitado la dinamicidad de otras asociaciones y han diluido el liderazgo y el rol político de nuestra región. Sin embargo es innegable que en la ARE importa más la alta política que los proyectos. Y es que la parte técnico-práctica ocupa una parte muy reducida de la labor de la asociación, tal vez, según el ex presidente Chiti, un 10%, muy lejos del 50% que piensa que ocupa en la CRPM (Bolgherini, 2003, p.179).

Precisamente, el interés toscano por su participación en la mencionada CRPM, es superior al demostrado por cualquier otra asociación. Desde la posición de liderazgo, confirmada por todos los actores sociales consultados y derivada de las sucesivas presidencias ejercidas hasta llegar a la actual, el motivo de este alto y privilegiado nivel de participación, tiene que ver con la notoriedad que la asociación ha adquirido con el paso del tiempo, tal y como

explica el ex presidente Chiti (TOS-7): «En la CRPM, junto a las directrices políticas y a los momentos de contribución con las demás asociaciones (reforma europea, federalismo, papel de las regiones y de las entidades locales, regiones y Europa), resulta también importante el aspecto de los programas concretos, no sólo para su aprobación sino también para su gestión. Estos van de la agricultura, a la pesca, al transporte aéreo, al transporte marítimo, a la seguridad en la navegación, al medio ambiente, o al territorio. Desde este punto de vista, la CRPM tiene un óptimo aparato, que se puede comparar en estos temas con el de la Comisión y que es muy apreciado por la UE».

TAB. T-17

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en las asociaciones interregionales. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
15,38%	-	15,38%	69,23%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

En relación al grado de satisfacción admitido por los agentes sociales consultados con respecto a la utilización y participación por parte de la Región Toscana del mecanismo del asociacionismo interregional, cabe señalar que, según se desprende de la tabla T-17, que las valoraciones son extremadamente positivas, ya que al margen de quienes declinaron definirse sobre la cuestión, entre quienes lo hicieron, las respuestas fueron siempre positivas abarcando tan sólo la mitad superior de la escala mostrada; y en ausencia de respuestas que reflejasen un nivel de satisfacción bajo o escaso, una buena proporción de los entrevistados (casi el 70%) reconocieron una satisfacción elevada con la participación general de la región en las distintas asociaciones interregionales. De esta forma, parece que no sólo Toscana ha realizado una profusa utilización de este mecanismo, sino que dicha utilización ha sido lo suficientemente extensa, representativa y profunda como para calar en una parte de la sociedad toscana, que parece haber tomado conciencia de ella.

Derivado de lo anterior y si atendemos a la tabla T-18 que mide la satisfacción en valores absolutos en función del tipo de agente social encuestado, podemos advertir una valoración general media muy elevada que alcanza los 0,90 puntos sobre uno. Asimismo, incluso por encima de la media son destacables las también elevadas valoraciones aportadas, tanto por los miembros de asociaciones toscanas con fuertes intereses europeos consultados, como por los académicos especializados en las relaciones europeas de la Toscana, en ambos casos con valoraciones máximas. Tampoco se alejan demasiado de esas percepciones, las de los políticos y los altos funcionarios regionales (0,87 y 0,83 sobre uno, respectivamente).

TAB. T-18

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en las asociaciones interregionales en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Alta (1)
<i>Políticos</i>	Alta (0,87)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,83)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	-
<i>Total</i>	Alta (0,90)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

Precisamente, los políticos no dudaron tanto del interés y de la participación toscana en el mecanismo, como de la posterior eficacia del mismo. En esta línea, Marco Carraresi (TOS-6) opina que el asociacionismo interregional es un mecanismo que la región ha tenido siempre bien presente, al contrario de otras regiones italianas que lo han ignorado, aunque sin embargo, cree que «el producto final se reduce a bien poco (...) en parte, porque no se le hace el suficiente caso a las posturas toscanas» (Badii, TOS-3).

Como se ha pretendido hacer ver durante el desarrollo de este mecanismo, a pesar de que exista una tendencia común a la participación, a la participación activa y desde posiciones de liderazgo, preferentemente consolidadas por cargos institucionales, en la mayor parte de las asociaciones; es posible diferenciar la participación regional en ellas. Parece absurdo pensar que aunque exista una estrategia política que invite a la participación, Toscana pueda estar igualmente interesada en todas ellas. Y es que, aunque sólo sea por el peso específico del resto de regiones representadas, por las conexiones o por la incidencia efectiva de las asociaciones en las decisiones comunitarias, la participación y el resultado de ésta es más satisfactorio en unas asociaciones que en otras. El director de la oficina de Bruselas, Mario Badii (TOS-3), lo explica con total nitidez: «El mecanismo funciona bien en gran medida, pero depende de las asociaciones. La más activa es la CRPM y esta funciona de verdad bien. Las demás deberían ser reforzadas con un mayor peso político (especialmente la ARE y la CCRE). Por ello daría una nota: cercana al máximo a la CRPM; media a las REG-LEG, CALRE y al Consejo de Europa; y baja para la ARE y la CCRE».

6. Un mecanismo indirecto. La participación de Toscana en la europeización a través del propio Estado Italiano

a) *El marco de las relaciones entre el Estado Italiano y sus entidades subestatales en temas europeos*

Las regiones italianas pueden incidir en la posición adoptada por el Gobierno central en materias de ámbito comunitario en base a un doble tipo de consultas o negociaciones; de una

parte las informales y de otra las estructuradas o formales (Marini, 2003; y Brunazzo, 2004). Las informales se realizan a través de contactos, de mayor o menor nivel político, entre representantes de cada una de las regiones y representantes del Estado Italiano. La segunda se sustancia a través de la creación y actuación de un órgano estructurado de representación de los intereses de todas las regiones italianas en el que también participa el Estado Italiano. Además de en estos dos supuestos parece innegable, que en los casos en los que determinados representantes regionales, forman parte de las distintas representaciones italianas, las entidades sub-estatales italianas inciden en el proceso decisional, aunque cabría analizar, en que casos y condiciones se trataría de un método directo o indirecto, en función del tipo de delegación atribuida a los representantes regionales así como a su función dentro de la formación italiana.

En Italia, las mencionadas fórmulas de concertación entre las diferentes regiones y el Estado central se han desarrollado en sentido diacrónico. Como parece lógico, el primero de los métodos en aparecer fue el de la concertación informal a través de los contactos entre representantes de cada una de las regiones y los del Estado. Al inicio, el Estado italiano se limitaba a consultar la opinión de las regiones sobre cuestiones a debatir en Bruselas que tenían influencia para los entes sub-estatales, los cuales gozaban así de la oportunidad de hacer emerger los intereses de comunidades territoriales inferiores a la estatal. Esta fórmula de concertaciones separadas entre las distintas regiones y el Estado central, tenía la ventaja de que garantizaba un cierto pluralismo institucional puesto que cada región podía hacer oír sus posiciones, pero, al mismo tiempo, al tratarse de negociaciones separadas, el escaso peso político institucional de los órganos regionales actuando uno a uno, les restaba opciones de tener una verdadera influencia en el proceso decisional.

Ante esta realidad, se optó por el desarrollo de un mecanismo formal de concertación entre las regiones y el Estado Italiano, bajo el modelo de una sede mixta en la que el conjunto de las regiones pudiera modelar o delimitar la posición del Estado Italiano en Bruselas. Para ello, las Regiones y el Estado decidieron reactivar el funcionamiento del mecanismo de la Conferencia Estado-Región, con la celebración de dos sesiones anuales sobre política comunitaria. Esta Conferencia, en la que participan los presidentes de las Regiones y de las Provincias Autónomas, fue instituida en 1983 a través de un Decreto del Presidente del Gobierno Italiano, y adquirió su soporte legislativo con la Ley n. 400 de 1988 y con la Ley n. 86 de 9 de marzo de 1989 (también conocida como Ley La Pergola), cuyo artículo 10 establece que la Conferencia se reúna al menos dos veces al año para discutir con el Gobierno la posición a defender en Bruselas en cuestiones de interés para las Regiones (Brunazzo, 2004, p.644).

Por el momento, la Conferencia Estado-Región se ha convertido en la sede privilegiada por la que las Regiones pueden defender sus perspectivas en relación a los proyectos de legislación comunitaria en las materias de su interés. Por ello, tiene ahora una importancia central dentro del sistema de gobierno italiano, ya que con el transcurso de los años se le han reconocido a la Conferencia, nuevos ámbitos de competencia, poderes de intervención más profundos, y un grado de vinculación superior de las posiciones expresadas (Iurato, 2005, pp. 62-63).

De este modo, la Conferencia Estado-Regiones tiene atribuidas las tareas de información, consulta y toma de acuerdos, con respecto a las directrices de la política general que sean susceptibles de incidir en materias de competencia de las regiones, a excepción de las líneas maestras de las materias tradicionalmente reservadas al Estado, como Justicia, Seguridad

Nacional, Defensa y Política Exterior. Además de estas orientaciones generales, a la Conferencia se le reconoció explícitamente competencia sobre cuestiones relativas a la UE, para expresar sus perspectivas acerca de la elaboración y la implementación de los actos comunitarios que regulasen competencias comunitarias.

El hecho de que la Conferencia haya sido reformada legalmente en sucesivas ocasiones evidencia para Giovanna Iurato (2005, pp.62-63) «un progresivo reforzamiento de su papel para la elaboración de la compleja unidad de intereses de la que el Gobierno central debe hacerse representante y promotor en el proceso decisional comunitario». Sin embargo son muy variadas las carencias que se han atribuido a este mecanismo, y le han valido calificativos como «insatisfactorio» o «pseudo colaboración» Estado— Región (Marini, 2003, p.162). Entre los mayores defectos de la Conferencia Estado-Región, como mecanismo indirecto de participación de las Regiones en el proceso decisional europeo a través del Estado Italiano podemos citar:

— La falta de reconocimiento constitucional de la Conferencia, que provoca una precariedad de la participación regional, fundamentada en la posibilidad que tiene el Gobierno de actuar unilateralmente y al margen de lo discutido y acordado en el seno de la misma.

— El número de veces que la Conferencia debe reunirse al año para tratar temas comunitarios puede limitarse por ley a dos ocasiones, y aunque exista la posibilidad de que se reúna para estas cuestiones en un número superior, la práctica dice que, por ejemplo en el año 1999, fueron sólo cuatro el número de ocasiones en las que Estado y Regiones se sentaron a debatir sobre cuestiones comunitarias²⁶⁴.

— La débil posición de la vertiente regional dentro de la Conferencia que ha terminado por convertirse en una caja de resonancia de las decisiones del Gobierno, más que en un órgano de canalización de los intereses europeos de las Regiones italianas a través del Estado. Esta debilidad regional se ve además agravada por las reglas de funcionamiento de la Conferencia que, entre otras cosas, dejan al arbitrio del presidente del Gobierno italiano, no sólo el orden del día de las sesiones, sino también la convocatoria de las mismas, con la única limitación de tener en cuenta las peticiones previas de convocatoria de los presidentes regionales²⁶⁵.

— En cuanto al desarrollo de las sesiones, no existe precepto legal alguno que determine las modalidades de desarrollo de las mismas, con lo que esas cuestiones u otras como el mecanismo de votación quedan reservadas al Presidente del Gobierno Italiano, una vez escuche el parecer del Ministro sobre temas regionales. La informalidad de las discusiones y de las votaciones, o lo sintético de los debates impiden la adecuada confrontación de opiniones políticas o un preciso recuento de los votos emitidos (Marini, 2003, p.164).

Sería por ello necesaria en todos estos aspectos una nueva disciplina para la Conferencia Estado Región que pudiese asegurar la igualdad de condiciones, tanto para el Gobierno

²⁶⁴ Sin embargo, la cuestión de la convocatoria en sede comunitaria es una mera formalidad ya que según el asesor en materias comunitarias del Gobierno Toscano, Paolo Giannarelli (TOS-10), debido a la extensión y a la amplitud de la influencia de las orientaciones comunitarias en política interna, más de una treintena de veces al año se tratan en la Conferencia cuestiones de trascendencia comunitaria.

²⁶⁵ Para ampliar sobre la posición de debilidad regional en la Conferencia Estado-Región fomentada por las reglas de funcionamiento de la misma, véase: Iurato, 2005, pp. 66-67.

como para las regiones. Respecto a la todavía no concluida implementación del marco de participación regional italiana en la UE, se encuentra todavía a falta de su efectiva aplicación, la creación de un Comité Interministerial par los Asuntos Comunitarios Europeos (CIACE). Este comité debiera suponer en un futuro la sustitución y consolidación institucional de la hasta ahora en funcionamiento Conferencia Estado-Regiones para asuntos europeos. El CIACE se crea con la intención de acordar las líneas políticas que deben delimitar la postura italiana a trasladar ante las instituciones comunitarias, dentro del seno del propio Gobierno central. En las reuniones del CIACE en las que se traten materias de competencia regional, podrán participar el Presidente de la Conferencia de Presidentes de las Regiones, o cualquier presidente regional en el que el anterior delegue. Asimismo, el CIACE pretende estar asistido por un comité técnico permanente instituido en el seno del Departamento de Política Comunitaria, bajo la coordinación y presidencia del ministro del ramo, y en el que podrán participar los asesores regionales competentes en la materia.

En conclusión, hasta el momento los canales a través de los cuales las regiones italianas vienen participando en la definición de la postura del Gobierno central en las materias comunitarias que directamente les afectan son limitados, tanto en relación al número de ellos como a la eficiencia de los mismos como instrumentos de la participación regional²⁶⁶. Aunque un mecanismo como la Conferencia Estado-Región haya tenido cierta visibilidad política, lo cierto es que no ha permitido en ningún momento que las Regiones puedan hacer algo más que recomendar, pero en ningún caso exigir al Gobierno central, la defensa de una determinada postura en Bruselas. Y no cabía esperar otra cosa, puesto que desde un inicio se evitó conferir carácter vinculante a las decisiones tomadas en aquel foro, ni regular de manera coherente las formas ni la extensión de la participación de los distintos agentes en el mismo²⁶⁷.

b) *La participación indirecta de Toscana en asuntos europeos a través del Estado italiano*

Como se ha podido intuir de la explicación general del caso italiano, la participación indirecta de la región a través del propio Estado italiano, para conformar, por medio de la Conferencia Estado-Región o de las negociaciones bilaterales con el Gobierno central, una posición que incluya los intereses toscanos a defender en Bruselas, tiene mucho que ver con los mecanismos ya analizados de participación directa de la región en el Consejo de Ministros de la UE y en los Comités de la CE. La íntima relación tiene que ver con el hecho de que siempre existe una interacción previa con el Estado italiano para intentar influir o modificar en la postura de éste ante las instituciones comunitarias. Cuando ello sucede, y lo hace de las formas que hemos visto que puede acaecer, hablamos de participación o mecanismo indirectos, mientras que cuando a la citada interacción se le acompaña de una representación directa de Toscana ante las instituciones comunitarias, formando parte de la delegación (incluso encabezándola), o de la representación permanente italiana (ITALRAP), pero siempre y hasta

²⁶⁶ Este juicio es comúnmente compartido por la doctrina entendida en la cuestión entre los que podemos citar a: Brunazzo, 2004; Iurato, 2005; o Marini, 2003.

²⁶⁷ Cabe reseñar como mecanismo adyacente, que existe un foro denominado Conferencia de Presidentes Regionales, en el que los presidentes de las regiones italianas se reúnen con el objeto de analizar y obtener posturas comunes que más tarde poder negociar con el Gobierno Central.

el momento en representación del conjunto del Estado Italiano, hablamos ya de participación o mecanismos directos.

Por todo lo anterior, debemos tener en cuenta que a la posible participación directa de Toscana y del resto de las regiones italianas en el proceso decisonal europeo, a través de la interacción bien con el Consejo de Ministros de la UE, bien con los comités de la CE, le debe anteceder siempre la participación indirecta derivada de la toma en consideración de los intereses toscanos para la definición de una postura italiana. Esa participación indirecta, podrá ser sólo indirecta, cuando los representantes toscanos no participen en el seno de las delegaciones italianas ante las instituciones comunitarias, o bien tornarse en directa, en los casos en los que participe. Muy aclarador en este sentido es el testimonio del asesor toscano en temas europeos, Paolo Giannarelli (TOS-10): «La participación suele ser indirecta, pero si hay un Consejo sobre sanidad y estamos nosotros allí físicamente presentes, entonces ya tenemos participación directa».

Por lo general Toscana, con sucesivos gobiernos de centro-izquierda desde los años setenta ha tenido que lidiar, bien con gobiernos de su propio signo políticos, poco proclives a descentralizar y permitir una multiplicidad de voces o a la representación de una multiplicidad de intereses en Bruselas, bien con gobiernos centrales conservadores que por intereses ideológicos y políticos no han tenido interés alguno en mediar entre Toscana y Bruselas. Esto ha hecho, que a pesar de los ya citados tradicionales intereses toscanos por la participación y la visibilidad europea, la Región se haya encontrado, como el resto de las regiones italianas, con grandes inconvenientes para condicionar a través del Estado italiano las decisiones de las instituciones comunitarias.

Al margen de las posibilidades efectivas ofrecidas por el mecanismo, Toscana ha buscado aprovechar las oportunidades concedidas por el mismo. Y para ello no sólo se ha ceñido al institucionalizado mecanismo de la Conferencia Estado-Región, sino que además ha procurado hacer uso de otros mecanismos alternativos. «Toscana no se ha conformado con acudir a la Conferencia Estado-Región sino que también ha mostrado una gran visibilidad en la Conferencia de Presidentes de Regiones». Esta estrategia de diversificación de canales se debe «al dramático hecho de que la Conferencia te escucha pero el Gobierno central no tanto» (Profeti, TOS-14).

Pero no contenta con esta posibilidad, Toscana ha buscado también potenciar el mecanismo informal de los contactos bilaterales con el Gobierno italiano con la intención de tratar de modular las posturas del mismo ante Bruselas, con el objeto de que éstas alberguen, en la medida de lo posible, las inquietudes toscanas. Para ello, y en una novedad que data del año 2005, cuando aún el presidente del Gobierno italiano era Silvio Berlusconi, quien lideraba un gobierno de coalición de centro derecha, de signo político opuesto a la coalición de centro-izquierda que gobernaba y gobierna aún en la región toscana, «se creó la figura del Comisionado de Acción Exterior en Roma, quien desarrolla un mecanismo informal, aunque pertenezca a la plantilla formal» (Hernández Ferreiro, CAN-13). Parece claro, que a partir de negociaciones bilaterales, Toscana intenta acercar su voz a la capital del Estado, por medio de, si cabe la expresión, una «semiestructuración» de un mecanismo informal. En cierta manera se busca formalizar lo que por naturaleza no está formalizado, y esta actitud toscana debe responder a unos fuertes intereses derivados de una concreta estrategia política, ya que podría discutirse la necesidad de un Comisionado permanente ante el Gobierno Central, cuando la Conferencia Estado-Región se reúne cada quince días, y Roma dista de Florencia sólo trescientos kilómetros.

Aún así, y a pesar de las anteriormente comentadas deficiencias, el tradicional mecanismo para consumir la participación regional a través del Estado Italiano, ha sido la Conferencia Estado-Región. Y aquí también Toscana ha intentado maximizar los rendimientos obtenidos. Para ello ha obviado incluso la formalidad de que las reuniones de la Conferencia fuesen oficialmente determinadas sobre asuntos europeos²⁶⁸, para introducir la correspondiente vertiente comunitaria a todas las cuestiones de política nacional, y convertir, así *de facto*, a la mayor parte de las reuniones de la Conferencia, en debates con relevancia comunitaria en los que poder defender y proponer sus inquietudes.

Aunque, tal y como hemos visto en la mayor parte de los mecanismos anteriores y como nos confirman algunos de los agentes sociales consultados, Toscana ha buscado moverse en el seno de la Conferencia Estado-Región desde una posición de liderazgo cuya estela pudiesen seguir muchas de las otras regiones italianas (Brunazzo, TOS-5; o Zambrini, TOS-19). Sin embargo, las características especiales de este mecanismo hacen más complicado ese liderazgo, puesto que aquí «cada región es jefe de filas en su materia de competencia, y en ese caso el suyo es un liderazgo reconocido tanto por las regiones como por el Gobierno central». Concretamente la región lidera el sector de la Sanidad, un área, que junto a la Agricultura, el Turismo, o las Actividades Productivas, «son ámbitos de competencia exclusiva de las regiones, en los que el Gobierno central continúa manteniendo ministerios y aparatos de modo injustificado» con respecto a unas competencias que no le pertenecen (Badii, TOS-3).

TAB. T-19

Grado de satisfacción con la eficacia de la interacción de la región a través del estado italiano con las instituciones comunitarias en función del tipo de agentes consultados.
Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
38,46%	15,38	23,07%	23,07%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

Con respecto al grado de satisfacción reconocido por los agentes sociales toscanos en relación a la interacción de la Región con las instituciones comunitarias a través del Estado italiano, los resultados obtenidos y resumidos en la Tabla T-19, denotan una gran variedad de respuestas. Dejando al margen al casi cuarenta por ciento de los preguntados que no quisieron o no supieron contestar a la cuestión, sólo un quince por ciento de los encuestados revelaron una satisfacción baja, mientras que sendos 23 por cientos de los mismos, la calificaron como media o alta.

²⁶⁸ Legalmente sólo es obligatorio un mínimo de dos reuniones anuales sobre materia comunitaria, mientras que de ordinario la Conferencia Estado-Región se reúne cada dos semanas.

TAB. T-20

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la interacción de la región a través del estado italiano con las instituciones comunitarias en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Alta (0,75)
<i>Políticos</i>	Baja (0,32)
<i>Funcionarios</i>	Media (0,50)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Alta (1)
<i>Total</i>	Media (0,56)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

En función de la condición de los agentes encuestados y según se desprende de la tabla T-20, parece interesante apreciar unas medias en las respuestas tanto de políticos como de altos funcionarios toscanos (0,32 y 0,50 sobre uno respectivamente), muy inferiores a las elevadas calificaciones del resto de agentes consultados.

De hecho, algunas de las valoraciones políticas recogidas sobre la cuestión coinciden en resaltar tanto el interés de participación de Toscana en el mecanismo, como las insuficiencias del mismo. «Se trata de un mecanismo muy interesante en el que Toscana ha estado muy presente, sin embargo no es que hay ofrecido muchas ocasiones de debate», explicaba el diputado regional Marco Carraresi (TOS-6), en una opinión muy parecida a la del eurodiputado toscano Guido Sacconi (TOS-16): «Toscana se ha mostrado muy activa y debería ser un mecanismo muy válido, pero es muy difícil que las regiones se enfrenten al con el Estado central. Se busca más bien una posición común».

Sin embargo, la compañera de partido del presidente Claudio Martini, Anna Annunziata (TOS-1), pone el dedo en la llaga cuando se muestra poco satisfecha con el mecanismo, del que cree que necesita un rediseño, ya que considera que no es un problema de Toscana sino un problema «del todos juntos». Entiende que lo esencial no es tanto la relación Estado-Regiones, como la concepción de la política nacional.

7. Conclusiones

Del análisis del cuadro de las variables dependientes de la movilización de Toscana respecto a las instituciones comunitarias, podemos obtener como conclusión general básica de partida, que nuestra región ha demostrado un muy elevado interés por la participación en las cuestiones europeas, tanto con motivo de la extensión, como de la calidad y la precocidad de la misma.

El detallado análisis de la activación europea toscana ha revelado que la región pertenece a un reducidísimo grupo de regiones italianas que comparten una elevada proyección externa en temas europeos, y en el que sólo podemos incluir a la Emilia Romagna por factores

político-culturales, y a la Lombardía por criterios económicos²⁶⁹. Por detrás del grupo de cabeza quedarían otros dos. Uno intermedio interesado por la temática pero cuyas regiones no han podido o no han sabido movilizarse de la forma que lo ha hecho Toscana, y un último grupo de baja proyección externa, de regiones generalmente pequeñas y marginales (como por ejemplo Molise o Basilicata), que se han activado menos y cuando lo han hecho, ha sido tarde y con poco interés (Fargion, Morlino, Profeti, 2006, p.370).

Dentro del panorama italiano, se advierte entonces una gran diferencia regional entre la capacidad demostrada por las regiones para proponerse no ya como arena sino como actores de las políticas europeas. Hay quienes observan las instituciones de Bruselas a distancia, como si la muralla geográfica que suponen los Alpes fuese insalvable, mientras que otras se empeñan en traspasarla y hacer llegar su voz a la capital Europea. Toscana es una de estas pocas que apuesta no por una participación simbólica sino que se distingue por su capacidad de iniciativa, motivación e interés por las dinámicas europeas. Y no se trata de palabras vacías, sino que como vimos, Toscana desde inicios de la década de los noventa se ha procurado cargos y posiciones de gran relevancia en la mayor parte de las fórmulas analizadas. El ex presidente Vannino Chiti fue presidente de la CRPM por dos mandatos consecutivos, además de vicepresidente del CDR entre 1994 y 1998; su sucesor y actual presidente toscano, Claudio Martini, ha repetido por dos veces mandato en la CRPM y fue el coordinador de las REG-LEG entre los representantes enviados por el CDR a la Convención Europea; el actual presidente del Parlamento toscano, Riccardo Nencini, también ha asumido la presidencia de la CALRE por dos mandatos. Junto a estos cargos de relevante dirección política, la región también ha disfrutado de algunos otros de menor importancia, que han permitido a Toscana conquistar una notable visibilidad a escala comunitaria, que le reporta una posición privilegiada con respecto al debate europeo.

Y es que debe quedar muy claro que la apuesta estratégica de la región, sin pretender obviar que evidentemente también existen al final estos intereses, no ha buscado en principio el objetivo de vaciar las arcas comunitarias en la región, sino que se ha tratado de «una estrategia de distinción, por la que todas sus operaciones han comportado por el momento un reconocimiento y una visibilidad europeas, aunque a partir de ahora éste no será ya el único retorno, sino que también llegará el económico» (Profeti, TOS-14). Toscana ha apostado más por el largo que por el corto plazo, ha focalizado su interés no en convencer a las instituciones europeas de que es merecedora de unos determinados fondos, sino en que es merecedora de contar con ella para decidir el futuro de unas políticas comunitarias, que sin duda repartirán en su momento, unos fondos cuantificables monetariamente, pero también en cuotas de poder político.

De hecho, a corto plazo los costes de todo tipo derivados del empeño por la activación regional hacia Bruselas son mayores que los pequeños beneficios financieros obtenidos. Por ello, más allá del en ocasiones no confesado pero siempre latente interés económico, lo que cuenta en el caso toscano es «la voluntad política de reforzar las instituciones regionales y de aprovechar estratégicamente las aperturas en el ámbito europeo, para insertar a la región

²⁶⁹ Marco Brunnazo (TOS-5) sólo incluye al mismo nivel toscano de proyección exterior a Emilia-Romagna, mientras que Stefania Profeti (TOS-14) añade a Lombardía, muy involucrada en la materia también con la intención de obtener una diferenciación en el plano económico.

dentro de redes de relaciones con otras regiones y con las instituciones comunitarias» (Fargion, Morlino, Profeti, 2006, p.371).

Además, en los casos como el toscano, en los que se ha dado una precocidad temporal de la movilización respecto a Bruselas, ésta ha sido impulsada por una elite política particularmente atenta al desarrollo de la dimensión exterior del ente territorial. En Toscana, esa elite política viene siendo comandada, al menos desde 1992, por la acción y el interés directo mostrados en la materia por los presidentes Chiti y Martini. Un interés y unas actuaciones desarrollados en primera persona, que han aportado visibilidad y legitimidad institucional al fenómeno, pero lo que es más importante, ha servido para concienciar y para obtener un comportamiento mimético de la administración toscana. De hecho, para el actual presidente toscano, Claudio Martini, Europa es clave en su programa de gobierno, de forma que no tiene una política regional de una parte y una política europea de otra, sino que hace política regional toscana en clave europea (Giannarelli, TOS-10).

Este renovado idilio de Martini con Europa, obedece a convicciones personales pero también a una reformulación de la estrategia de una Toscana, que siempre había estado muy orientada hacia el Mediterráneo, muchas veces, tanto como hacia Bruselas, y «que con la ampliación al Este se encontró con el paso cambiado», lo que condujo a Martini a liderar la extensa movilización regional, con la intención de «recolocar a Toscana en Europa». Por ello, actualmente el interés regional por Europa, «se encuentra muy determinado por el carácter y la personalidad continuos de Martini hasta Bruselas». La importancia del liderazgo europeo del presidente toscano queda perfectamente aclarada por Hernández Ferreiro: «La Red de Martini se basa en la calidad de su *staff* y en su interés por la materia, pero en términos de institucionalización la red no está consolidada, y cuando salga Martini cambiará (...) en función de su sucesor» (Hernández Ferreiro, CAN-13).

Parece entonces innegable que en la Toscana de Martini, como sucedió en la Toscana de Chiti o acontece en la Lombardía de Formigoni ²⁷⁰, la presencia de una elite política, muy personalista, sensible a las cuestiones europeas y atenta para aprovechar las opciones de participación a escala comunitaria, ha servido para que la región adquiera unas elevadas visibilidad y trascendencia, a escala, tanto nacional como europea. Esa renovada visibilidad responde al interés de una estrategia consistente: de una parte en distinguirse a escala italiana de la situación de cierto ostracismo de las tradicionales mayorías regionales de centro izquierda, alejadas ideológicamente muchas veces de los Gobiernos de Roma; y de otra parte, en llegar primero para poder adquirir antes que los demás las relaciones y los instrumentos necesarios para el actual desafío europeo.

Pero no sólo resulta marcadamente acusada la influencia en el caso toscano de la variable de la *distinctiveness*, sino que debemos añadir a aquella como variable externa decisiva que condiciona la activación regional, la de la *path dependance*, o continuidad de las mismas mayorías de gobierno y escasa variación personal de las elites políticas regional. De hecho, la activación europea toscana se ha beneficiado enormemente de que sus interlocutores tanto en relación a la presidencia regional como respecto al reducido número de funciona-

²⁷⁰ Roberto Formigoni es presidente de la Lombardía desde 1995. En las elecciones regionales de abril de 2005 fue reelegido por segunda vez para la presidencia de la *Giunta* al liderar la lista de Forza Italia. Tras las elecciones generales de 2006, el presidente lombardo ejerce además de senador de la República italiana.

rios de total confianza del Ejecutivo de Florencia que interaccionan en Bruselas con las instituciones de la UE, no hayan cambiado prácticamente desde mitad de la década de los noventa, y sean reconocidos a escala europea: «Por eso Martini ha podido llegar a tener amistad personal con el ex Comisario Michel Barnier o con la actual Comisaria de Política Regional de la CE, Danuta Hubner», explica Mario Badii (TOS-3).

La estrategia de activación europea toscana viene siendo efectiva según el diputado regional Marco Carraresi (TOS-6), puesto que a su juicio, «Toscana siempre ha buscado una relación de primer nivel con las instituciones. Llegó primero y ahora disfruta de ello». Pero para llegar antes que nadie, el discurso toscano no podía ceñirse sólo al plano económico, puesto que este reclamo ya es demasiado obvio y tampoco la situación de la región en Italia (levemente superior a la media nacional, pero alejada de los extremos inferior y superior), le permite diferenciarse por su potencial económico o por la falta de éste. Por ello, la aproximación toscana a las instituciones y al proceso de integración europea ha debido efectuarse desde el plano de su distinción cultural. Al contrario de lo que sucede con las regiones italianas más poderosas desde el punto de vista económico, «como Lombardía, Piamonte y Veneto que acuden a Europa por motivos económicos, los de Toscana son económico-culturales» (Vanni, TOS-18), puesto que, como confirma Carraresi (TOS-6), la «significativa presencia de Toscana en Europa deriva principalmente de sus valores históricos y culturales».

Puesto que la activación europea regional no constituye un fin en sí mismo sino un medio, aunque no sea posible verificar la causalidad directa, en términos de impacto debemos apuntar que la inquietud regional ha obtenido en los últimos ejercicios notables logros tangibles como: la institucionalización de una regulación interna que formaliza la participación regional en el Consejo de Ministros y en la CE; el disfrute a pesar de su relativo bienestar económico de algunos fondos estructurales; la regulación de un nuevo régimen europeo para inversiones empresariales en salvaguardia de las directrices ambientales comunitarias; la enmienda adoptada por el Parlamento europeo al presupuesto destinado al proyecto «Regiones del Conocimiento»; o a la influencia obtenida en la regulación del programa sobre «Innovación regional», entre otros (Badii, TOS-3).

En definitiva, coordinadas como la movilización precoz, la gran extensión de la misma, su desarrollo desde unos niveles institucionales muy elevados y en ocasiones coincidentes con la misma elite política toscana, o la sinergia y estímulo entre ésta, la administración y el resto de actores sociales toscanos; son comunes a la mayor parte de los mecanismos de movilización analizados. A modo de resumen podemos citar como rasgos más característicos de cada una de las fórmulas toscanas de movilización con respecto a las instituciones comunitarias:

— 1. Con respecto a la participación en el Consejo de Ministros de la UE, Toscana se ha esmerado por superar los límites impuestos por el panorama legal italiano a través del desarrollo de las intervenciones de carácter informal en las delegaciones italianas o en la Representación Permanente italiana. Asimismo, ha participado en la Conferencia Estado-Región, para la conformación de la postura italiana a defender en Bruselas en función de las limitaciones sectoriales dispuestas. Actualmente se encuentra a la espera de la efectiva implementación de la regulación nacional que debe institucionalizar y formalizar esa participación.

— 2. En relación a la participación en los Comités de la CE, se trata de un mecanismo fuertemente caracterizado en Italia por la falta de formalización y sobre el que poco se ha escrito, pero en el que Toscana ha debido participar bajo el requisito de la invitación a formar parte, asesorando o dirigiendo la representación italiana en los distintos comités de la

Comisión en los que sus competencias e intereses se podían ver afectados, pero en los que a su vez la aportación a la postura italiana fuese lo suficientemente importante como para justificar su presencia. Muy interesante es dentro de este mecanismo, la relevancia alcanzada por Toscana, a la que no se ha acercado ninguna otra región europea, a través de la participación del actual presidente Claudio Martini, en algunos comités de la CE, por su calidad de presidente de la CRPM, en un marco privilegiado, puesto que sus propuestas de raíz indudablemente toscana, se han visto sustentadas por la representación de más de un centenar y medio de regiones europeas.

— 3. La oficina de representación toscana en Bruselas ha sido una de las pioneras de entre las italianas en instalarse en la capital europea, incluso antes de que el marco legal que la debía autorizar hubiese entrado en vigor. A diferencia de otras oficinas homólogas europeas, goza de un perfil marcadamente político y rechaza realizar tareas meramente administrativas. Está conducida por tres funcionarios toscanos de amplia experiencia en ámbito europeo que cuentan con la total confianza del presidente y de los consejeros del Gobierno toscano con los que tienen línea directa y a través de los que reciben las directrices para efectuar ellos mismos las pertinentes negociaciones políticas en Bruselas. Una última particularidad ha sido su inclusión en el conjunto de oficinas de representación regiones del centro de Italia, denominada «Centroitalia».

— 4. A pesar de que las regiones italianas han tenido bien doce bien catorce representantes en el CDR lo que ha obligado a que no todas ellas hayan podido estar representadas como miembros titulares en todos los mandatos, Toscana, gracias a una serie de complicados equilibrios políticos, ha conseguido repetir como miembro titular en todos los mandatos (4) programados hasta la fecha. Además se ha interesado por la participación en el CDR, más que por la eficacia de la acción del mismo, por: las posibilidades de hacer contactos y de establecer redes que aporta, por la visibilidad que ofrece a las regiones, así como por las oportunidades de alto perfil político de las que permite gozar a las regiones, como sucedió, cuando el presidente Claudio Martini, fue el delegado del grupo del REG-LEG del CDR en la Convención Europea.

— 5. Toscana ha tenido en el fenómeno del asociacionismo interregional uno de sus principales frentes, a la vez que fuertes, con respecto a la movilización exterior. Dentro del panorama italiano ha sido miembro fundador de más asociaciones interregionales que ninguna otra región y también participa en un número mayor que ninguna de sus homólogas italianas. Además se trata de una participación cualificada puesto que se hace desde puestos y cargos de relevancia. Tanto Chiti como Martini, los dos últimos presidentes toscanos, han repetido mandato en la presidencia de la poderosa CRPM, mientras que el actual presidente del Parlamento toscano, Riccardo Nencini, también ha repetido mandato al frente de la presidencia de la CALRE.

— 6. Muy en relación con el primero y el segundo de los mecanismos, la visibilidad y la participación de Toscana en la Conferencia Estado-Regiones ha sido menor de lo que la región hubiera querido, y se ha visto limitada por los condicionantes estructurales derivados del funcionamiento de la misma, que han limitado su dirección a un número de sectores concretos y que le ha impedido ejercer el liderazgo que hubiera deseado. Un liderazgo que si ha podido tener en la menos estudiada y extendida Conferencia de Presidentes de Regiones. Asimismo, Toscana ha sabido cuidar las, en principio, informales relaciones bilaterales con el Gobierno central, hasta el punto de que en 2005 las semi-institucionalizó con el nombramiento de un Comisionado en la capital italiana.

TAB. T-21
Índice compresivo en valores absolutos en una escala entre 0 y 1 del grado de satisfacción media con la interacción de la región con las instituciones comunitarias, a través de los distintos mecanismos estudiados y en función del tipo de agentes consultados

	Consejo UE	Comisión Europea	Oficina Represen.	Comité Regiones	Asoc. Europeas	Mec. Indirectos	Media general
Académicos	0,50 (M)	1 (A)	1 (A)	0,83 (A)	1 (A)	0,75 (A)	0,84 (A)
Políticos	0,67(A)	1 (A)	1 (A)	0,75 (A)	0,87 (A)	0,32 (B)	0,76 (A)
Funcionarios	0,32 (B)	0,16 (B)	1 (A)	0,50 (M)	0,83 (A)	0,50 (M)	0,55 (M)
Asociaciones	-	-	1 (A)	1 (A)	1 (A)	1 (A)	1 (A)
Periodistas	0,50 (M)	0 (B)	0,50 (M)	0 (B)	-	1 (A)	0,40 (M)
Media por mec.	0,50(M)	0,56 (M)	0,95 (A)	0,63 (M)	0,90 (A)	0,56 (M)	-

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad toscana entre febrero y julio de 2006.

Tras el análisis de la participación toscana en el proceso decisional europeo a través de cada uno de los mecanismos expuestos, gracias a la tabla resumen T-21 podemos comparar la satisfacción confesada por los actores sociales toscanos consultados con cada uno de los mecanismos utilizados por la Región Toscana para interactuar con las instituciones comunitarias. Más allá de las múltiples lecturas e interpretaciones que se podrían hacer de la tabla, si atendemos a la media de la satisfacción de los agentes por cada uno de los mecanismos, podemos tener una idea sino de la eficiencia de los mismos, sí de percepción de utilidad de los mismos para los especialistas consultados.

Parece claro que el mecanismo más valorado es el del asociacionismo interregional, precisamente uno en el que probablemente Toscana emplea más recursos. La valoración media de 0,95 puntos sobre uno es ya por sí misma muy elevada y denota una más que notable satisfacción con el mecanismo. Más aún si la comparamos con el mecanismo menos valorado, la participación en el Consejo de Ministros de la UE, que tiene unos índices de satisfacción más de un cuarenta por ciento inferiores. A una distancia de sólo un cinco por ciento, el segundo mecanismo mejor valorado por los agentes toscanos, como método para influir en las decisiones comunitarias, es la Oficina de representación de la Región en Bruselas que alcanza los 0,90 sobre uno.

Tanto la participación en las asociaciones interregionales como la actuación de la oficina de Bruselas son los mecanismos mejor vistos o que producen mayor grado de satisfacción, muy por encima de los otros cuatro mecanismos restantes que se mueven en valoraciones muy inferiores que van desde 0,50 hasta 0,63 en una escala también sobre uno. Por tanto, estos dos primeros mecanismos son con diferencia con respecto al resto los más reputados para los agentes toscanos consultados.

El tercero de los mecanismos mejor valorados es curiosamente el de la participación en el CDR (0,63 sobre uno), que si bien es una apuesta estratégica toscana como foro de contactos y visibilidad regional, no está precisamente entre los de mayor impacto directo. Por su parte, obtienen una puntuación idéntica (0,56 sobre uno) como cuarto mecanismo mejor valorado, tanto la interacción regional con la Comisión Europea como el de la participación a través del Estado italiano.

El mecanismo peor valorado entre los agentes toscanos, es el de la participación directa en el Consejo de Ministros de la UE (0,50 sobre uno), probablemente perjudicado por la falta de institucionalización hasta la fecha del mismo y por la ausencia del condicionante nacionalista dentro de la realidad toscana. Debemos resaltar como singularidad regional que tanto la participación directa en el Consejo como la indirecta en la conformación de la posición italiana se encuentran entre los mecanismos peor valorados, algo en lo que Toscana no coincide con otras de las regiones objeto del presente estudio.

Es necesario en todo caso, puntualizar que las diferencias en cuanto a la satisfacción con los distintos mecanismos son apreciables y justifica una preferencia por unos en vez de por otros, que sobrepasan el cuarenta por ciento entre los mecanismos mejor y peor valorados. Además, el mecanismo peor valorado, a pesar de esta condición, supone un índice de 0,50 puntos sobre uno, justo en la mitad de la escala, en lo que al menos implica una satisfacción suficiente.

En función de la condición de los agentes sociales consultados se puede reseñar que los políticos valoran todos los mecanismos por encima de la media el del asociacionismo interregional y la participación a través del Estado, a los que puntúan por debajo de la media. Los académicos valoran por lo general por encima de la media, salvo en el caso del Con-

sejo de la UE en el que lo hacen igual que la misma con un 0,50. Por el contrario, los funcionarios toscanos valoran siempre por debajo de la media salvo en el caso de la oficina de Bruselas a la que estiman por encima. Entre los periodistas se otorgan las valoraciones más bajas de todos los agentes consultados, claramente inferiores a las medias de todos los mecanismos, salvo en el caso de los indirectos en los que la valoración es superior a la media, y en el del Consejo de Ministros, en el que coincide con la misma. Por último, los miembros de asociaciones ofrecen unas valoraciones muy elevadas y máximas para todos los mecanismos que califican.

Al margen de las descritas percepciones cuantitativas, quienes más se extienden acerca de la satisfacción general con el uso del conjunto de mecanismos de participación por parte de Toscana y acerca de la importancia de la influencia regional en el proceso de europeización, son los políticos y los altos funcionarios toscanos. Sin embargo, no se ponen muy de acuerdo sobre la efectiva influencia que todos estos mecanismos han reportado a Toscana sobre el conjunto de Europa. Mientras que Angelo Pollina (TOS-13), entiende que «actualmente Toscana influye poco sobre Europa», el europarlamentario Guido Sacconi (TOS-16) piensa que «aunque por lo general la influencia de las regiones sea baja, particularmente la de Toscana es apreciable». Para terminar de completar el espectro de visiones sobre la cuestión, el director de la oficina de Bruselas dice estar «muy satisfecho del crecimiento de la influencia en Europa, porque ahora Toscana cuenta como las grandes regiones europeas» (Badii, TOS-3).

En cualquier caso la versión oficial que no se cansan de repetir desde Florencia (por parte del propio Presidente Martini) no incide tanto en la cuestión de la influencia sino, que pretende aclarar que según el concepto de la política europea toscana «no se debe buscar regionalizar Europa, sino europeizar las regiones» (La Unità, 2006).

CAPÍTULO QUINTO

LA MOVILIZACIÓN DE VALONIA Y SUS MECANISMOS DE ACTIVACIÓN RESPECTO AL PROCESO DE EUROPEIZACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Situado en el corazón de la Europa comunitaria, desde hace cuatro décadas el Estado belga se ve afectado por dos procesos diferentes pero simultáneos que han menoscabado su soberanía. Nos referimos a la integración europea de una parte, y a la reforma federal, de otra. El primero de los procesos ha facilitado la extensión de las atribuciones de la UE sobre un elevado número de competencias nacionales. El segundo ha creado instituciones y entidades subnacionales (entre ellas nuestro caso de estudio la Región valona) a las que gradualmente ha colmado de poderes legislativos semejantes a los del Estado. La coincidencia temporal de ambos procesos ha llevado al inevitable solapamiento de las competencias de las autoridades subnacionales belgas y las de la UE. Para solventar la problemática creada tanto a escala belga como europea se decidió incrementar el papel de las entidades subnacionales belgas en el proceso decisional europeo con lo que éstas, en principio actores de «Tercer Nivel» han dado un paso más que les ha permitido comportarse como actores de «Segundo Nivel»²⁷¹. El hecho de que Valonia como entidad sub-estatal belga, tenga «la capacidad no sólo *de iure* como las CCAA españolas sino también *de facto* de participar en el Consejo de la UE, de desarrollar relaciones exteriores, y de negociar y concluir tratados internacionales con estados soberanos» (Lluna, GEN-5), ha provocado que venga desarrollando estrategias de participación europea análogas a las de los estados miembros de la UE, y se haya alejado de las clásicas posturas de los actores de «Tercer Nivel» (Beyers y Kerremans, 1997, p.41). Esta diferencia básica marcará la comparación con el resto de los casos que componen el presente estudio.

Nunca antes de 1830 existió el Estado belga. Entonces y por motivos de estrategia geopolítica se decidió crear un país con ese nombre encajonado en el centro de Europa entre Francia y Alemania. A pesar de sus reducidas dimensiones de apenas 30.000 kilómetros cuadrados, no se trataba entonces ni ahora, de un Estado lingüísticamente homogéneo. En una cantidad bastante similar sus habitantes hablaban francés o flamenco, mientras que el alemán sólo era la lengua ma-

²⁷¹ Al hablar de Segundo y Tercer Nivel nos referimos al nacional y al sub-estatal respectivamente, mientras que el Primer Nivel sería el europeo.

terna de una pequeña minoría. La barrera lingüística ha venido siendo desde entonces el principal obstáculo para la integración y la convivencia de los habitantes belgas, hasta el punto de que a inicio de la década de los sesenta las leyes lingüísticas de 1962 y 1963, delimitaron una frontera que ubicaba a los flamencos al norte y a los francófono-valones al sur. Como excepciones quedaban el área bilingüe de la capital Bruselas situada geográficamente en la zona flamenca pero a la que ni éstos ni los francófonos querían renunciar, y una pequeña zona de habla alemana situada en el interior del área francófona y cerca de la frontera con Alemania.

Desde entonces se han sucedido diferentes reformas constitucionales dentro del Estado belga²⁷² que han llevado a un país de tradición unitaria hace apenas cuarenta años a convertirse prácticamente en el más federalizado de la UE. Fruto de estas reformas, Bélgica se ha convertido en un Estado asimétrico en el que se superponen territorialmente entidades subnacionales con competencias diferentes (De Witte, 2005, p.203). En 1970 se crearon tres Comunidades lingüísticas con poderes autónomos en educación, cultura y servicios sociales: la francesa, que agrupa a los 3,9 millones de belgas francófonos del sur del país y de Bruselas; la flamenca, que integra a los 5,9 millones de belgas de habla flamenca del norte del país y de Bruselas; y la germanófona, que alberga a los 70.000 belgas de lengua alemana ubicados principalmente en la zona sureste del país. Diez años más tarde, se establecerían las tres Regiones belgas (Flandes, Valonia y Bruselas-Capital), con poderes autónomos en campos como la protección ambiental, el desarrollo regional, la vivienda, el empleo o el transporte (Rojo Salgado, 2005, p.249).

A pesar de que la división lingüística y las subsiguientes disputas entre francófonos y flamencos provocaron el surgimiento de movimientos nacionales como el flamenco y el valón ya en el siglo XIX, Valonia sólo es una realidad constitucionalmente establecida en Bélgica desde 1980, fecha en la que además de configurarse jurídicamente le fue conferida la posibilidad de dotarse de un Gobierno y un Parlamento regionales. Sin embargo, no es posible entender la realidad valona fuera de su estrecha relación con la Comunidad francesa fundada una década antes. De hecho, tanto la Región valona como la Comunidad francesa están radicadas en el área de lengua francesa establecida en el sur del país. Mientras que la Comunidad francesa es también responsable de las instituciones de lengua francesa situadas en Bruselas, la Región valona alberga asimismo el área germanófona, demasiado pequeña para constituirse en una Región, pero que forma una Comunidad que defiende la cultura y las peculiaridades del área (De Witte, 2005, p.204).

Por mucho que Bélgica sea un conglomerado formado por diferentes entidades federadas, Flandes y Valonia son los actores más relevantes de la federación, lo que provoca que el sistema de partidos se estructure en función de las divisiones lingüísticas y que podamos hablar básicamente de una «federación dual o bipolar» (Brans, De Winter y Swenden, 2006, p.869). Flandes y Valonia, con sus diferencias, son unidades relativamente homogéneas dentro de un heterogéneo Estado multinacional. Esta realidad impide hacer ningún tipo de análisis sobre Valonia sin realizar continuas alusiones al reverso de la moneda: Flandes.

²⁷² Según los académicos belgas Wilfried Swenden, Marleen Braans y Lieven De Winter; la federalización del Estado belga se ha producido en cinco etapas: la de inicios de los setenta, la de inicios de los ochenta, la de finales de los ochenta, la de inicios de los noventa y la de inicios de la presente década. Para profundizar en el contenido de las reformas de cada una de éstas etapas consúltense: (Brans, De Winter y Swenden, 2006, pp. 863-876).

A pesar de ello, Valonia y Flandes han entendido tradicionalmente de una forma diferente su posición dentro del Estado belga. Particularmente, «Flandes se ha embarcado en un proyecto de construcción nacional que lo eleva dentro de la categoría de naciones sin estado como Cataluña, Escocia o el País Vasco» (Brans, De Winter y Swenden, 2006, p.869). El rasgo distintivo que justifica el nacimiento de Flandes y que otorga una evidente identidad a sus habitantes es la defensa de la lengua flamenca. La obtención progresiva de instituciones políticas autónomas así como el crecimiento económico flamenco han transformado a Flandes en una de las regiones europeas en la que la creencia en el desarrollo a través del afianzamiento cultural se ha llevado más hasta sus extremos (Deschouwer, Keating, Loughlin y 2003, p.75).

Por su parte, el origen de Valonia es diferente. La reacción francófona a los intentos de emancipación flamencos se ubicó territorialmente en el sur del país, lo que provocó enseguida el nacimiento de una fuerte dimensión económica. En este sentido, Valonia no esgrime rasgos comunes propios de carácter lingüístico o cultural, sino la protección y la reestructuración de su economía. No hay elementos culturales evidentes en el proceso de construcción regional valón, aunque la búsqueda de mercados culturales y la redefinición económica puedan estar en ocasiones íntimamente ligados. Además, al contrario de lo que sucede en el caso flamenco, la lengua francesa no se corresponde totalmente con Valonia, porque también se habla en la mayor parte de la Región de Bruselas-Capital y por la minoría germanófona residente en Valonia. Por ello, al añadir la cuestión cultural al factor económico, Valonia se enfrenta al complejo problema de definir exactamente sus límites territoriales (Deschouwer, Keating y Loughlin, 2003, p.75).

Al ser el proceso de construcción nacional belga gradual y progresivo, la identificación con la nación ha sido siempre relativamente débil, incluso antes del inicio del proceso de federalización. Esto ha impedido que exista una identidad nacional belga única y evidente. A pesar de que la identidad que aparece en los documentos oficiales sea la belga, las Regiones, que durante la federalización han adquirido una elevada autonomía, se han embarcado en el proyecto de construcción de su identidad nacional por sí mismas (Beerten, Billiet y Maddens, 1998, p.199). Mientras que el solapamiento de la identidad belga por parte de la flamenca en Flandes es obvio, el deseo del desarrollo de una identidad sub-estatal en Valonia es mucho menos evidente (Billiet, Frogner y Maddens, 2006, p.915). De una parte, tanto la identidad belga como su compatibilidad con la valona no son vistas de manera problemática en Valonia, de otra la Comunidad francesa y Valonia son dos entidades federadas con numerosos intereses comunes pero que no pueden identificarse de forma indubitada lo que dificulta el crecimiento de un sentimiento de identidad nacional concreto (Billiet, Frogner y Maddens, 2006, p.915).

Las afirmaciones anteriores han sido avaladas empíricamente por la denominada «*Moreno question*» al medir el grado de identificación subnacional. Según datos de 1999 (Billiet, Frogner y Maddens, 2006), en relación a la identidad nacional el 39% de los entrevistados en Valonia se sentían tan valones como belgas, mientras que el 49% de los encuestados se sentía más belga que valón, o sólo belga²⁷³.

²⁷³ Estos datos contrastan enormemente con los obtenidos en Flandes, lugar en el que más del 31% de los preguntados se sentían más flamencos que belgas o sólo flamencos, y explica las diferencias entre las Regiones belgas al abordar la cuestión de la construcción de la identidad subnacional.

Desde hace tiempo se ha debatido en Bélgica si el proceso de progresiva federalización, la imparable transferencia de competencias a las entidades federadas, y los procesos de construcción más o menos avanzados de identidades sub-estatales, ya fueran de carácter más autonomista como en el caso flamenco o más regionalista como en el valón, podrían llevar a la futura escisión y desaparición del Estado belga. Tal escisión no se ha llegado a producir y parece complicado que llegue a materializarse dentro del actual marco del proceso de integración europea, pero es innegable que en Bélgica existen una serie de *cleavages* que separan a Valonia de Flandes. Como explica Paul Piret, periodista de diario *La Libre Belgique* de Bruselas, las líneas esenciales de fractura entre Flandes y Valonia son cuatro: la política, Flandes se sitúa a la derecha del espectro político, mientras que Valonia lo hace a la izquierda del mismo; la cultural, delimitada por las distintas élites lingüísticas flamencas y francófonas; la económica, el crecimiento es mucho más veloz en Flandes que en Valonia y la necesidad de realizar transferencias económicas desde el norte hacia el sur provoca innumerables discordias; la nacionalista, mientras que Valonia es regionalista, Flandes es autonomista (Piret, 2006).

A pesar de los mencionados *cleavages* que separan a los dos polos esenciales del Estado federal belga, ese hipotético desmembramiento del mismo no se ha llegado a producir, y aparte de la coherencia que pudiera tener el mismo en el curso de la situación política actual de inicios del siglo XXI dentro del marco de la pertenencia de Bélgica a una organización internacional supranacional como la UE, existen algunos inconvenientes de carácter meramente interno que han contribuido a evitar esa posible escisión. La decisiva cuestión de Bruselas; el complejo reparto de la elevada deuda externa belga en caso de fraccionamiento; y el indiscutible elemento unificador que supone la monarquía belga como quedó demostrado con las inesperadas muestras de patriotismo que sucedieron en todo el país a la muerte en 1993 del Rey Balduino (Malbille, 1997, pp. 23-25).

En tanto en cuanto la integridad estatal belga no sea alterada, Valonia al igual que el resto de las entidades federadas que componen Bélgica, «aparecerá como una excepción en la escena internacional» (Massart-Piérard, 2005, p.192). El artículo 59 bis de la Constitución consagra las competencias de las entidades federadas belgas en materia de relaciones internacionales, y como consecuencia de la indivisibilidad de esta competencia que se aplica tanto «en foro interno» como «en foro externo», Valonia tiene la capacidad práctica de desarrollar sus esferas de poder a escala tanto interna como internacional (Massart-Piérard, VAL-13). Una opción que quedó refrendada con la redacción del artículo 68.3 de la Constitución belga en 1993, que concedía tanto a las Comunidades como a las Regiones la capacidad de concluir tratados internacionales en las materias de su competencia, capacidad que no tiene fuera de Bélgica ninguna otra región europea.

Las amplias posibilidades valonas para desarrollar sus relaciones internacionales y la opción de acudir directamente al foro de decisión probablemente más elevado a escala europea como es el Consejo de Ministros de la UE, hacen que la movilización sub-estatal valona directa hacia las instituciones europeas sea tan innegable como específica en relación a la del resto de los supuestos que forman este estudio, tal y como ampliamente analizaremos en el presente capítulo.

Por todo lo anterior, este caso analizará el porqué y el cómo la entidad sub-estatal con capacidad legislativa de Valonia intenta influir en el proceso decisional europeo, así como los factores que motivan sus diferentes estrategias de activación respecto a Bruselas. Se buscará ofrecer una visión lo más exhaustiva posible acerca de los canales de acceso utilizados por

Valonia para hacer llegar sus posturas y sus reivindicaciones a la UE, y se valorará si se trata de una pensada y orquestada estrategia institucional regional.

Para el análisis valón, en este capítulo se seguirá una estructura muy similar a la de los demás casos de estudio. Por ello, comenzaremos explicando el contexto del proceso de la federalización belga desde comienzos de la década de los setenta del siglo pasado hasta la actualidad, para realizar más tarde una aproximación a la entidad federada de Valonia acerca de sus esenciales características políticas, sociales y económicas, así como a su inclusión e integración dentro de la realidad estatal belga. A continuación se pondrá en relación la realidad valona con la dimensión europea en relación a las demandas de la primera con respecto a la segunda, todo ello a escala general. Posteriormente se desarrollará la parte más empírica de la investigación mediante un exhaustivo análisis de las aspiraciones valonas dentro de la *gobernanza* europea y del proceso de toma de decisiones comunitario. Para ello, los actores administrativos, políticos o académicos, así como los miembros de asociaciones y periodistas consultados, describirán y valorarán su satisfacción con respecto a la eficacia del uso de cada uno de los seis diferentes mecanismos que venimos considerando como dimensiones fundamentales del proceso de europeización. A este análisis se añadirán una serie de conclusiones valorativas para la Región Valona. Éstas serán las fuentes básicas para desarrollar el método comparado en uno de los últimos capítulos del presente trabajo de investigación, en el que se contrastarán las similitudes y diferencias respecto a la movilización sub-nacional en cada una de las regiones estudiadas.

II. EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN EN BÉLGICA

«Bélgica es una creación artificial debida a los deseos y a los intereses de los grandes poderes que siguieron a la revolución de 1830», expone Wagstaff (2001b, p.74) para explicar el motivo de la existencia en la actualidad de un Estado del que nada se había sabido a lo largo de la historia hasta bien entrado el siglo XIX. Bélgica fue creada en 1830 tras la secesión de su parte norte de Holanda por motivos tanto religiosos como lingüísticos. Mientras que la población holandesa era predominantemente protestante, la belga (tanto los francoparlantes como los flamencos) era católica. La problemática derivada de la artificial creación de Bélgica no se debió tan sólo a las disputas y a la duplicidad lingüística. Los conceptos de Estado y de Nación no se correspondían en Bélgica al albergar el nuevo Estado dos realidades nacionales bien diferenciadas, la flamenca y la valona, a pesar del intento de las elites nacionales por despertar un sentimiento de unidad nacional. Además, «los límites geográficos y físicos del Estado belga no son obvios» (Wagstaff, 2001b, p.75).

A inicios del siglo XX, y aunque no habían existido intentos de delimitarlas geográficamente de manera oficial, ya era una realidad la existencia en Bélgica de una comunidad flamenco parlante que ocupaba el norte del país y de otra comunidad franco parlante que ocupaba la mitad sur del país, en la cual a su vez se situaba una pequeña comunidad germanófona en su parte este. El transcurso tanto de la Primera como de la Segunda Guerra Mundial produjo diferentes reacciones dentro de Bélgica. De una parte, el renacimiento del patriotismo belga, de otra del resurgimiento del nacionalismo flamenco, que provocó a su vez el florecimiento del particularismo valón. Asimismo, comenzaba a latir la problemática de Bruselas, la capital del Estado y una ciudad de raíces flamencas, asentada en el área flamenco parlante, pero con una extensa mayoría de población francófona (Goriely, 1997, p.34).

En definitiva, el crecimiento económico y demográfico flamenco, junto a la debilidad valona para afrontar su reconversión económica, la situación de la Región de Bruselas-Capital por su eclosión económica y del sector servicios, y su posición lingüística y cultural clave dentro de la política belga; son los factores que actualmente pueden provocar la profundización en las reformas dentro del Estado belga con motivo las tensiones, presiones y disputas entre Flandes y Valonia.

1. El recorrido de la federalización en Bélgica

En el lapso de tiempo de apenas 24 años entre 1970 y 1993, la Constitución belga fue modificada hasta en cuatro ocasiones. La culpa de ello la tuvieron las sucesivas revisiones que marcaron el proceso de reforma federal, cuyo final no fue nunca definido o previsto en el tiempo. Cada una de las fases de la *devolution*, supuso una nueva vuelta de tuerca dentro de un proceso, cuyo resultado es calificado por los constitucionalistas belgas como *sui generis*. De hecho, las nuevas instituciones políticas belgas son para Falter (1998, p.177), «una curiosa mezcla de elementos federales y confederales, junto a unos pocos todavía fuertemente centralizados ministerios y administraciones que las reformas dejaron inalterados».

El análisis del periodo de la federalización belga se subdivide generalmente en cuatro fases según la cronología de los eventos y en función de las políticas institucionales de los distintos gobiernos que se sucedieron en el gobierno²⁷⁴. A pesar de ello, las últimas reformas de 2001 podrían también considerarse como una nueva fase autónoma, con lo que estaríamos hablando de cinco y no de cuatro etapas.

1.—La primera de ellas se inició en 1970 con una revisión de la Constitución belga que instituyó dos comunidades culturales, continuó con la implementación de las instituciones regionales provisionales previstas por la Ley Perin-Vandekerckhove de 1974, y terminó con la eliminación en 1979 de los consejos regionales consultivos.

«El Estado unitario ha sido sobrepasado por los acontecimientos», explicaba el 18 de febrero de 1970 en su primer discurso al Parlamento belga el Primer ministro demócrata cristiano Gaston Eyskens (Alen y Ergec, 1998, p.11). Y no le faltó razón en su predicción puesto que entre junio y diciembre de ese año el panorama político belga dio un vuelco espectacular con los acuerdos que constitucionalizaron la presencia en Bélgica de tres Comunidades (Flamenca, Francesa y Germanófono), tres Regiones (Flandes, Valonia y Bruselas), y cuatro áreas lingüísticas (la monolingüe Flandes, la monolingüe Valonia, la bilingüe Bruselas, y la pequeña zona de habla alemana al este).

En el caso de las Comunidades, los nuevos preceptos constitucionales permitían la creación inmediata de instituciones, un Parlamento y un Gobierno propios, capaces de promulgar y hacer cumplir leyes en materia de educación y cultura, al evitarse la cuestión fronteriza y legislar cada una de ellas para los ciudadanos belgas que se correspondían con su lengua, incluidos los de Bruselas. En el supuesto de las Regiones no pudo ser utilizado un sis-

²⁷⁴ Brassine de la Buisserie y Falter que han sido los académicos que han realizado los más detallados análisis de las etapas del federalismo belga hablaban de cuatro etapas, si bien es cierto que firmaron sus escritos antes de las reformas de 2001. Por ello, coincidiremos con Swenden en utilizar sus tablas cronológicas del federalismo belga, en las que se incluye una última etapa que iniciada en 2001 se alarga hasta el presente. Para profundizar en todos estos aspectos véanse: (Brassinne, 1999), (Falter, 1998) y (Brans, De Winter y Swenden, 2006).

tema similar puesto que las competencias económicas no podían ser igual de fácilmente asimilables a la lengua como la educación y la cultura. Ello se resolvió el 1 de agosto de 1974 cuándo el gobierno federal, por medio de la Ley Perin-Vandekerckhove, tomó la iniciativa de establecer instituciones regionales, permitiendo la creación de consejos regionales (Parlamentos)²⁷⁵, e incluso como fruto de la implementación del artículo 107 de la Constitución, Comités Ministeriales Regionales (Ejecutivos) (Brassinne, 1999, pp.308-309).

2.—La segunda etapa se inició en 1980 con el reconocimiento a escala constitucional de ciertas leyes ordinarias y especiales en la materia, medida que se complementó con la institución de la Corte de Arbitraje y la creación de la Comunidad germanófona en 1983. Con el objetivo de dar forma a la primera reforma de la década anterior estableciendo definitivamente las nuevas instituciones y con el convencimiento de que la cuestión de Bruselas podría llegar a ser resuelta en sucesivas reformas, se promulgaron la Ley Especial del 8 de agosto de 1980 de Reforma de las Instituciones aprobada con mayoría especial, y la Ley Ordinaria de 9 de agosto de 1980, aprobada con mayoría simple (Brassinne, 1999, pp.308-309).

Por medio de estos preceptos legales, las Regiones de Valonia y Flandes (no así la de Bruselas) se hicieron operativas. Además, se dibujó una frontera provisional entre Flandes y Bruselas que no afectaba a los 19 distritos de la capital belga, aunque se emplazó la solución definitiva al momento en el que Bruselas tuviese sus propias instituciones, con lo que mientras que esto sucedía, la zona bilingüe quedó bajo la administración del Gobierno federal. Por el contrario, tanto en Flandes como en Valonia la mencionada Ley Especial transfería a las regiones competencias en materia de medio ambiente, política de vivienda, aspectos regionales de la política económica, empleo y control de las autoridades locales. Para la gestión de las mismas, las nuevas instituciones (Asambleas regionales o Parlamentos, y Gobiernos regionales) de Flandes, la Comunidad Francesa y Valonia entraron en vigor el 1 de octubre de 1980²⁷⁶.

3.—La tercera etapa del proceso de institucionalización del federalismo belga se inició en julio de 1988 y se extendió hasta el mes de enero del año siguiente. Durante este periodo se acordaron una serie de medidas de reforma federal que incidieron en una superior transferencia de competencias desde el Estado federal hacia las Comunidades y las Regiones, en el tan ansiado como esperado definitivo establecimiento de la Región de Bruselas que se convirtió en una realidad operativa dotada de un gobierno y un parlamento propios, así como en el modelo de financiación de las citadas Comunidades y Regiones (Hopkins, 2002, pp.61-62). Para el desarrollo de todas ellas fue necesaria la promulgación de un cuerpo legal formado por la Ley Especial de 8 de agosto de 1988 de Reformas Institucionales, la Ley Especial de 16 de enero de 1989 de Financiación de las Comunidades y las Regiones, e incluso la Ley de 6 de enero de 1989 de la Corte de Arbitraje.

4.—Según el Gobierno del nuevo Primer Ministro Jean Luc Dehaene, la reforma de 1993 fue diseñada para «completar la estructura federal del Estado», con la modificación tanto del mismo texto constitucional, como de las leyes de reformas institucionales. Los Acuerdos de San Miguel de 1993, suscritos por hasta siete de los partidos del Parlamento belga, trataron

²⁷⁵ Por motivos políticos una ley de julio de 1979 eliminaba los consejos regionales.

²⁷⁶ No distinguimos entre la Región y la Comunidad flamencas, puesto que decidieron fusionarse inmediatamente

diversas temáticas como la reestructuración del Parlamento y el Senado federales, otra, aunque menor, transferencia de competencias, la revisión de la ley fiscal de 1989, o la modificación de la estructura provincial derivada de la escisión del Brabante (Brassinne, 1999, p.313), e implicaron la reescritura total del texto constitucional.

5.—Aunque la base de las reformas que llevaron a Bélgica de formar un Estado unitario a, según se proclama en el artículo 1 de la Constitución belga, ser «un Estado federal compuesto por Comunidades y Regiones», se conformaron en 1993; en 2001 con el Acuerdo de San Policarpo, un nuevo bloque de competencias en agricultura, comercio exterior y gobierno local fue transferido a las Regiones, además de aumentarse los poderes impositivos y las partidas de financiación de las Comunidades (Hopkins, 2002, p.62).

2. El panorama constitucional tras el proceso de regionalización

a) *La institucionalización de la federalización*

Como hemos apuntado, la organización territorial del Estado belga tras el largo proceso de reformas acaecido es muy compleja. A pesar de sus reducidas dimensiones y de tener sólo diez millones de habitantes, cuenta hasta con cinco tipos de gobierno, elegidos todos ellos democráticamente: el municipal, el provincial, el regional, el de las Comunidades y el federal. Aún así, no se puede hablar con propiedad de niveles de gobierno ya que no existe jerarquía entre el federal y el regional, y además este último está compuesto formalmente por dos formas de gobierno diferentes: las Regiones y las Comunidades.

El resultado esencial del proceso de federalización ha sido la transferencia a las entidades federadas de una larga lista de competencias legislativas procedentes del Estado. Desde 1980 el poder legislativo se ha ido disgregando por medio de la concesión de la emisión de decretos, y en 1988 de la de ordenanzas. Como fruto de ello, actualmente el Estado, las Comunidades y las Regiones tienen un poder equivalente en las materias de su respectiva competencia, puesto que las leyes federales, y los decretos de las Comunidades y los de las Regiones tienen la misma fuerza legal. Ésta, junto al proceso gradual de transferencia de competencias a las entidades federadas, confirma para Brassine (1999, pp.318-319), la pérdida de sustancia (al menos competencial) del Estado belga.

En todo caso, la decisión sobre la transferencia de competencias pertenece todavía única y exclusivamente al Parlamento belga, que exige frecuentemente para las mismas mayorías especiales. Y las cuotas de poder que todavía pertenecen a la esfera federal se manifiestan también por el paradójico hecho de que aunque desde 1993 los parlamentos regionales y los de las Comunidades pueden suscribir tratados internacionales en materias de su competencia, por el contrario su aprobación no es imprescindible para la modificación de la Constitución o de las leyes especiales que afecten a sus competencias. Lo que Swenden denomina como un «federalismo sin fragmentación del control político» viene a apoyar nuestras tesis acerca de que a pesar de las numerosas y extensísimas transferencias de competencias a favor de las entidades federadas, el sistema estatal belga goza todavía de una fuerte impronta estatal. De hecho, las elites políticas que se han sucedido en el Gobierno federal han evitado sistemáticamente debilitar sus cuotas de poder político, tanto horizontalmente y a nivel central, como verticalmente, es decir entre el centro y las entidades federadas (Jans y Swenden, 2006, p. 882).

Como resultado del largo proceso de reformas federales, el Ejecutivo central quedó limitado a un máximo de quince ministros que representasen por igual a los dos grupos lingüísticos principales, excluyendo al Primer Ministro (Fitzmaurice, 1996). Asimismo, este Ejecutivo es

responsable ante el nuevo Parlamento belga que vio aumentados sus poderes en detrimento del Senado, y su número de diputados reducido de 212 a 150. Prueba del bipolarismo regional predominante en el sistema político belga es el «mecanismo de alarma», que introducido en 1970, permite a tres cuartas partes de los representantes francófonos o flamencos retrasar hasta en treinta días la votación de una ley federal, mecanismo que se supone que deben utilizar en el momento en que entiendan que el precepto legal sería manifiestamente contrario a sus intereses.

A escala ya sub-estatal, las Comunidades, alentadas básicamente por las pretensiones de los nacionalistas flamencos, fueron establecidas en Bélgica como nivel de poder federado para permitir que cada una de las culturas lingüísticas presentes en el país (francesa, flamenca y alemana), pudiesen conservar sus particularidades. Las Comunidades carecieron de una base territorial puesto que se aplicaron a una serie de materias denominadas personalizables (Hopkins, 2002, p.67). Al principio sólo la cultura, aunque más tarde se extendieron también a la sanidad o la educación. De esta manera quedaron definidas tres Comunidades en Bélgica: la Comunidad francesa, competente para la zona de lengua francesa del sur de Bélgica y para distintas instituciones y competencias específicas de los 19 distritos en los que se divide Bruselas; la Comunidad flamenca, competente para la zona de lengua flamenca al norte del país y para distintas instituciones y competencias específicas de los 19 distritos de Bruselas; y la Comunidad germanófona, competente para la zona de lengua alemana compuesta por nueve municipios situados en la provincia de Lieja (VV.AA, 2000).

Por el contrario, la creación de las Regiones belgas siguió una lógica diferente. En este caso no fue personal sino territorial, bajo la aspiración de autonomía socio-económica principalmente apoyada desde el lado valón. Por ello recibieron competencias localizables ligadas a la economía, la gestión del territorio, o la protección del medio ambiente, entre otras. De esta manera quedaron definidas tres Regiones en Bélgica: la Región valona, que es competente para las zonas de lengua francesa y alemana del sur del país, y aunque coincida en la mayor parte de su territorio con la Comunidad francesa se diferencia de ésta en que no tiene competencias en Bruselas pero sí que las tiene en el área geográfica de la Comunidad germanófona; la Región flamenca, competente para la zona de lengua flamenca del norte del país, y coincide en toda su extensión con la Comunidad flamenca, aunque se diferencia de ésta en que no tiene competencias en Bruselas; la Región de Bruselas-Capital, competente para la zona bilingüe de Bruselas capital.

TAB. V-1
Composición de los Parlamentos y los Ejecutivos regionales belgas

Comunidad/Región	Tamaño del Parlamento	Dimensión máxima del Ejecutivo
Flamenca (R y C)	124	11
Valonia (R)	75	9
Bruselas-Capital (R)	89	5
Francesa (C)	94	8
Germanófona (C)	25	3

Fuente: Elaboración propia.

Los Parlamentos o Consejos regionales fueron diseñados en la reforma de 1980, pero sólo desde 1993 sus miembros son directamente elegidos por los ciudadanos. Cada uno de los Parlamentos albergan a entre 25 (caso de la Comunidad germanófona) y 124 diputados (ejemplo de la Comunidad y la Región flamencas), y no siempre son los encargados de elegir a sus Ejecutivos, puesto que ni sus presidentes ni sus ministros tienen la obligación de venir del Parlamento regional o de la Comunidad sino que pueden hacerlo del Parlamento federal ²⁷⁷.

La Constitución belga preveía la posibilidad de la fusión de las Comunidades y las Regiones. Eso ocurrió enseguida en el caso flamenco, para el que quedó configurado un Parlamento de 124 miembros ya que a los 118 de la Región se les sumaron los seis de diferencia que había con los 124 de la Comunidad y que correspondían a los representantes flamencos integrados en el Parlamento de Bruselas-Capital. Por motivos demográficos e ideológicos no se produjo una fusión similar entre las instituciones de la Comunidad francesa y de la Región valona, permaneciendo cada una de ellas con instituciones separadas aunque todos los diputados valones ostentan el doble mandato al formar parte también del de la Comunidad Francesa.

b) *Las asimetrías de la federalización y el reparto de las competencias*

Como vimos, resulta imposible atribuir al proceso de federalización belga una estructura simétrica y coherente, sino todo lo contrario. La sucesión de reformas durante un largo período de tiempo y las inherentes complejidades y especificidades del caso belga han conformado un sistema federal que es el resultado de la suma de soluciones excepcionales a las problemáticas planteadas. Se trata de un sistema federal totalmente asimétrico en el que las realidades que lo componen nunca coinciden totalmente y sólo se solapan en mayor o menor medida. Tenemos cinco niveles de poder no siempre jerárquicos que se reparten competencias dentro incluso de políticas muy específicas, y que deben coordinarse respetando todas las sensibilidades derivadas del *cleavage* lingüístico esencial, y los acuerdos derivados de complicados equilibrios políticos que defienden a las distintas minorías que existen en las diferentes áreas belgas. Todo ello provoca un sistema en ocasiones desequilibrado, a veces incoherente, pero que por el momento funciona tanto por necesidad como por voluntad política.

Lo que distingue a este sistema federal de los demás y resulta decisivo para su configuración asimétrica es la presencia contemporánea de Regiones y Comunidades. Y el caso de Bruselas es tan *sui generis* como paradigmático. Se trata de una Región pero no de una Comunidad, que ve como en cuestiones comunitarias, la autoridad de las comunidades francesa y flamenca se extiende por su territorio, estando los ciudadanos de Bruselas vinculados por la legislación primaria de aquellas. A pesar de lo cual el Parlamento de Bruselas, dividido a su vez entre los dos grupos lingüísticos mayoritarios, puede dictar legislación secundaria que suplemente o implemente la primaria.

Otra de las asimetrías esenciales del sistema radica en que la Comunidad francesa y la Región de Valonia no se hayan fusionado como sucedió en 1980 con la Comunidad y la Región Flamenca, provocando una duplicidad de instituciones en una parte del país que no existe

²⁷⁷ Salvo en el caso de la Comunidad germanófona que no sigue esta práctica.

en la otra, un problema que políticamente parece en la actualidad muy lejos de poder resolverse. Además, mientras que en Flandes por motivaciones nacionalistas el denominado principio comunitario ha tenido más influencia que el regional, en la Bélgica francófona las regiones se han consolidado y fortalecido por encima de las Comunidades.

Otro de los contrastes del federalismo belga radica entre que mientras que existe una Constitución federal, no existen constituciones, o al menos estatutos a la manera del actual modelo regional de las Comunidades Autónomas españolas, para las Regiones o las Comunidades belgas.

Como no podía ser de otra manera, el complejo reparto de competencias entre el centro federal y las entidades federadas, también sufre del vicio de la asimetría de la federalización belga. Las competencias procedentes del Estado que han sido transferidas tanto a las Comunidades como a las Regiones se encuentran detalladas en los relevantes artículos que van del 127 al 130 de la Constitución belga. Todas las que no se encuentran allí incluidas, las residuales, quedan en poder de las instituciones federales.

TAB. V-2

División de competencias en Bélgica entre la Autoridad federal, las Comunidades y las Regiones

<i>Federación</i>	<i>Comunidades</i>	<i>Regiones</i>
Política monetaria	Cultura	Gestión del territorio
Justicia	Educación	Medio ambiente y Agua
Seguridad Social	Sanidad	Renovación rural y natural
Seguridad Pública	Ayuda social	Política de vivienda
Defensa		Política agrícola
Derecho Civil		Política energética
		Empleo
		Trabajos púb. y Transporte
		Política económica
		Fin. y control entes locales

(*) Las Relaciones Internacionales, que se reparten entre la Autoridad Federal, las Regiones y las Comunidades, no aparecen en la tabla por carecer por sí mismas de contenido material y conformar una dimensión que afecta a la mayor parte del resto de competencias detalladas.

Fuente: Elaboración propia.

Las competencias transferidas a las entidades federadas son teóricamente exclusivas, sin embargo en la práctica la retención de poderes muy significativos a escala federal, junto

a la ausencia de jerarquía entre las leyes regionales y las federales, ha configurado un sistema que necesita de altas dosis de cooperación entre los distintos gobiernos (Hopkins, 2002, p.69). Y es que aunque las materias sean descentralizadas en régimen de exclusividad, la transferencia pocas veces afecta a la totalidad de las mismas²⁷⁸, quedando todavía en manos del nivel federal algunas áreas concretas dentro de las materias transferidas. Además, y por mucho que Bélgica sea uno de los países del mundo más profundamente regionalizado, el nivel de gobierno federal todavía retiene una serie de competencias en áreas clave, tal y como se advierte en la tabla V-2. Sectores como defensa, seguridad nacional, justicia, seguridad social, política monetaria o seguridad ciudadana, forman junto a todos los aspectos sobre asuntos comunitarios o internacionales que no han sido transferidos a las regiones, el nivel de competencia federal.

3. Variables de contexto del federalismo belga

a) *El nivel local*

Bélgica tiene 589 municipios y cada uno de ellos está compuesto por tres órganos: el consejo comunal, que es la asamblea representativa del municipio y puede tener un mínimo de siete miembros y un máximo de 55, elegidos cada seis años; el colegio del alcalde y los consejeros municipales, que conforman el Ejecutivo local; y el alcalde, que es el máximo representante de la administración municipal.

Respecto a las competencias municipales, aunque la Constitución no las detalla, sí que garantiza a los municipios unas genéricas competencias para todas las materias relevantes de «interés municipal». No es que la «Nueva Ley de las Municipalidades» de 26 de mayo de 1989, hiciese muchas más precisiones, aunque al mencionar como cuestión interna municipal la administración de la policía local, implícitamente se atribuía a los municipios competencias como la propiedad, la salubridad, la seguridad ciudadana, o la gestión de los lugares y edificios públicos (De Bruycker y Lagasse, 2002, p.86). Además de mantener el orden público, la gestión de las carreteras y el tráfico, un largo listado de cometidos administrativos, o tomar parte en la organización de las elecciones federales, regionales, provinciales o locales; los municipios belgas tienen además ciertas responsabilidades dentro de las áreas de educación, sanidad y servicios sociales²⁷⁹.

La financiación de los municipios belgas deriva de cuatro tipos de recursos diferentes: las subvenciones (generales o específicas); los ingresos fiscales locales; los préstamos; y recursos diversos, procedentes de la gestión del patrimonio municipal o de las tasas cobradas por la utilización particular de algunas infraestructuras municipales.

Por último, las autoridades locales belgas tienen la posibilidad de establecer entre ellas acuerdos de cooperación, desarrollando «intermunicipalidades» destinadas a la gestión conjunta de asuntos de interés común. Estos acuerdos están, no obstante, sujetos a la supervisión de las autoridades regionales.

²⁷⁸ Salvo en los casos de vivienda y política económica e industrial en los que el nivel federal no se ha reservado ningún nivel de actuación.

²⁷⁹ Para profundizar acerca de las competencias de los municipios belgas véase: VV.AA, 2001, p.70.

b) *La capacidad regional en materia de Relaciones Internacionales*

Al contrario de los modelos tradicionales por los que el Estado federal es el único actor que interviene en la esfera internacional, Bélgica ha extendido a escala internacional las competencias internas de sus Regiones y sus Comunidades hasta el punto de reconocer a las mismas la capacidad de negociar y concluir tratados internacionales en el ámbito de las competencias de las que son titulares. Esta posibilidad deriva de la aplicación del principio «*in foro interno, in foro externo*» introducido por la reforma de 1988 y desarrollado con la de 1993, que precisamente concede a las entidades federadas belgas la posibilidad de conducir la dimensión internacional de sus competencias. Por mucho que pueda parecer que se trata de un mecanismo que otorga plenos poderes en ciertas materias a las entidades federadas, el principio es «un claro ejemplo de cómo los mecanismos de cooperación forman parte del sistema federal dual y moderan su naturaleza competitiva», ya que «en la práctica el modelo potencia la necesidad de cooperación entre las regiones así como entre las regiones y el gobierno central» (Beyers y Bursens, 2006, p.1063).

Y es que por mucho que la federalización belga haya decidido conceder a las entidades federadas unos poderes en materia de relaciones internacionales sin parangón a escala europea, es imposible sustraerse al hecho de que «muy pocas organizaciones internacionales o terceros países reconocen a las regiones por sí mismas como entidades capaces de concluir tratados, por lo que resulta prácticamente imposible para las regiones desarrollar su política exterior con independencia de la del nivel federal» (Beyers y Bursens, 2006, p.1063). Esta realidad ha provocado que a pesar de que las Regiones y las Comunidades obtuviesen en ocasiones la competencia exclusiva sobre una determinada competencia, perdiesen sus capacidades como consecuencia del proceso de integración europea. Para conciliar esta problemática, en 1994 las Regiones, las Comunidades y el Gobierno central firmaron el Acuerdo de Cooperación para asuntos de la UE, sobre acuerdos internos para la coordinación, la adopción de posiciones comunes y la representación de Bélgica a escala comunitaria.

Procedimentalmente son los gobiernos de las Regiones y las Comunidades los que negocian y concluyen los tratados internacionales acerca de materias sobre las que tienen competencia en exclusiva, mientras que sus parlamentos los aprueban. Desde el inicio de las negociaciones, los Gobiernos federados tienen la obligación de informar del inicio de las mismas al Consejo de Ministros federal. Éste dispone de un plazo de treinta días para presentar sus objeciones al tratado y suspender temporalmente las negociaciones, mientras que la discusión se lleva a la «Conferencia Interministerial de Política Extranjera» dependiente de la Dirección de Asuntos Europeos y dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, que agrupa a los ministerios competentes del Gobierno federal, de las Comunidades y de las Regiones, y que se debe pronunciar por unanimidad. En el caso de la ausencia de consenso, la cuestión se lleva a la Conferencia Interministerial de Política Exterior, y eventualmente al Comité de Deliberación²⁸⁰. La necesidad de cooperación es evidente y el consenso se termina alcanzando prácticamente en todas las ocasiones ya que en la práctica existe un acuerdo de caballeros por el cual las partes renuncian a utilizar el derecho al veto.

²⁸⁰ Ambos órganos están compuestos por ministros de Exteriores y los Primeros Ministros a escala federal, de las Comunidades y de las Regiones.

A pesar de ello y si fuese imposible alcanzar un acuerdo, el Gobierno federal tiene la potestad de confirmar la suspensión de las negociaciones en los casos tasados en que: Bélgica no reconozca al país considerado; el Estado belga no tenga relaciones diplomáticas con aquel país; se trate de un estado con el cual Bélgica mantenga unas relaciones internacionales gravemente comprometidas; o cuando el tratado fuese incompatible con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado belga (Senelle, 2002).

c) *Consideraciones y cuestiones derivadas de la federalización belga*

El belga es un federalismo complejo de carácter centrífugo en el que el proceso de transferencia de competencias desde el Estado central a las entidades federadas no ha sido dado por finalizado sino que, poco a poco, parte de las competencias antes consideradas estatales son desmanteladas para ser trasferidas a las entidades federadas (Poirier, 2002, p.26).

A pesar de la existencia de una delimitada división de competencias entre los distintos niveles de gobierno belgas, ello no quiere decir que la gestión de todas las áreas políticas sea desarrollada por alguno de los niveles sin contar con los demás, puesto que muchos de los contenidos de cada una de las políticas se encuentran heterogéneamente divididos entre los niveles regional y federal de gobierno (Bursens, 2002, p.187).

Aún a sabiendas de que Bélgica se divide formalmente en tres Regiones y otras tantas Comunidades, el Estado belga constituye un claro ejemplo de federalismo bipolar, ya que las sucesivas reformas ejecutadas han fomentado el intento de solución a los conflictos entre los dos grupos lingüísticos mayoritarios: flamenco y francófono. Aunque parezca paradójico, Poirier (2002, p.26) añade que el federalismo belga es a la vez bipolar y multipolar. Y es multipolar porque la naturaleza bipolar de los conflictos que pretende solucionar no genera una clara división del país en dos entidades, sino que muchas de las soluciones diseñadas responden a una lógica de diferentes tensiones perfectamente multipolar. La división lingüística no ha originado Comunidades y Regiones homogéneas que coincidan en el territorio, sino que en ocasiones se solapan, motivo por el cual las excepciones (Bruselas o la Comunidad germanófona), han pasado a tener la misma consideración que la de las demás Regiones y Comunidades, provocando la proliferación de las mismas y la configuración de un diseño federal formalmente multipolar.

Y el caso de Bruselas es precisamente una excepción digna de mención puesto que se ha convertido en un caso de alta tecnología institucional en Bélgica, ya que se trata de la capital bilingüe de un complejo país federal compuesto por Regiones y Comunidades. Y es que la capital con sus 19 distritos es una de las tres Regiones belgas, pero la única en la que las dos principales Comunidades lingüísticas del país tienen sus propias instituciones. Esta superposición de Comunidades en la Región de Bruselas supone un peculiar ejemplo de federalismo no territorial por el que ambos grupos lingüísticos ofrecen servicios en la capital a los cuales los ciudadanos pueden adscribirse, cambiar las opciones o mezclarlas, al igual que sucede en las elecciones al Parlamento de Bruselas en las que los votantes pueden elegir sus candidatos bien de las listas flamencas bien de las francófonas. Esas elecciones configuran un Parlamento que escoge un Gobierno federado al mando de un Primer Ministro, que aunque debería estar por encima de la división, es obviamente francófono (al igual que el Primer Ministro belga suele ser flamenco), pero dos de los cinco ministerios regionales están reservados para ministros flamencos. Se trata de una clara sobre representación flamenco, ya que recordemos que la ciudad es un 85% francófona y un 15% flamenco parlante, que

junto al derecho al veto de los ministros ya que el Ejecutivo de Bruselas decide siempre por consenso, supone la imposibilidad de gobernar contra la voluntad de la minoría flamenca. Se trata de la compensación que los francófonos prestan a cambio de que Bruselas sea una Región autónoma dentro de la Federación belga pero en suelo flamenco, y de la paridad de ministros a escala federal a pesar de que los francófonos no lleguen al 40% del total de la población belga (Cofeé, 2006, pp.100-102).

El proceso de federalización belga aunque tiene algunas similitudes con respecto al de otros estados federales como Austria o Alemania, e incluso al de otros estados europeos profundamente regionalizados como España, posee una serie de características que lo hacen diferente a cualquiera de los sistemas políticos europeos. Esos factores son muchas veces considerados como disfuncionales, y suponen un desafío para la capacidad de gobierno de un Estado, que además sufre una profunda división que dificulta la obtención de acuerdos federales, cuenta con la posibilidad de los vetos dentro de un sistema necesariamente de consenso, o convive con la profunda fragmentación de su sistema de partidos (Peters, 2006, p.1088).

Además, el proceso de transferencia de competencias desde el Estado central federal hacia las entidades federadas no siempre ha sido popular o racional. De una parte, algunos lo han visto como un problema para la integridad del Estado belga, y como el paso previo a la escisión de alguna de sus partes. De otra, la compleja y extrema federalización belga ha llevado a situaciones absurdas e ineficientes como la transferencia de competencias agrícolas a una Región como Bruselas-Capital, que cuenta con una única granja en todo su territorio; o el hecho de que la regionalización del comercio exterior haya supuesto la división del presupuesto de promoción exterior, algo que en el mundo del comercio internacional ha supuesto el debilitamiento de la presencia exterior belga (Hopkins, 2002, p.75).

Sin embargo, el sistema federal belga ha sabido convivir con todos estos factores que amenazaban con dinamitarlo y parece funcionar correctamente, aunque existan todavía inconvenientes que disminuyen efectivamente su hipotética eficacia. Actualmente, tanto las Regiones como las Comunidades tienen una autonomía muy destacada dentro del ámbito de las entidades subnacionales europeas. Prácticamente tienen competencias en casi todas las áreas, aunque esto no quiere decir que operen en régimen de exclusividad en casi ninguna de ellas, puesto que salvo en el caso de las excepciones de las políticas lingüística y educativa, la máxima de actuación para la federación belga es la cooperación y la toma de decisiones a distintos niveles por medio del consenso, algo que debilita el papel de los parlamentos y fortalece el de los ejecutivos.

Ello no quiere decir que el sistema no haya tenido que convivir con situaciones de alta incertidumbre política como la derivada de la crisis de 2007. Tras las elecciones federales del 10 de junio, las diferentes estrategias y la fragmentación del arco político impidieron durante más de seis meses la formación de un nuevo gobierno, hasta que en diciembre se constituyó como gobierno provisional (inicialmente para un periodo de tres meses) el que había regido los destinos belgas hasta la fecha de los comicios. A pesar de todos estos inconvenientes, Bélgica se mantiene por el momento unida, y lo hace en gran parte como consecuencia de la mencionada «Cuestión de Bruselas». Además, a pesar de las diferencias lingüísticas y culturales entre Flandes y Valonia existen algunas instituciones culturales que refuerzan la cohesión belga. La familia real supone un particular e incluso sorprendente elemento de cohesión de la población belga. Algo que también sucede con el papel que juega la identificación deportiva, sobre todo la futbolística en particular, por la que flamencos y valones olvi-

dan su origen apoyando a los equipos belgas que compiten contra otros extranjeros, y concretamente a favor del equipo nacional (los diablos rojos), en sus actuaciones en las competiciones internacionales.

Se trata por tanto de un sistema específico *sui generis* e inacabado, que combina unas elevadas dosis de autonomía de las entidades federadas con la necesidad de recurrir siempre al consenso entre ellas y con la autoridad federal. Estamos ante un rompecabezas que para acercar el gobierno a los ciudadanos, ha necesitado dotarse de innovaciones jurídico políticas y en ocasiones de auténtica ingeniería política para consensuar un complejo sistema en el que conviven hasta cinco diferentes niveles de gobierno ²⁸¹.

En definitiva, el proceso de federalización belga ha mutado por completo el panorama político nacional. Sus opositores entienden que estamos ante las etapas previas al final de la existencia del país. Esto por el momento no se ha producido y hay quienes argumentan que fomenta todo lo contrario dentro del actual marco de europeización, que tal vez sea uno de los más importantes factores para el mantenimiento de la unidad belga (Bursens, VAL-1). Que la federalización belga se encamine a la división del país o a la plasmación de un sistema que posibilite la convivencia para un estado dual y singular es imposible de predecir, sin embargo el hecho de que tras las elecciones federales de mayo de 2007, el país permaneciese más de seis meses sin poder conformar una mayoría de gobierno, confirma que no es posible asegurar que el proceso esté terminado ni hasta dónde llegará.

III. LA REGIÓN BELGA DE VALONIA

Situada en el corazón geográfico e institucional de la UE, la Región valona ocupa 16.845 kilómetros cuadrados, algo más de la mitad del total de los 30.518 que componen el Estado belga. Valonia limita al norte con Flandes y con Holanda, al sur y al oeste con Francia (regiones de Paso Norte de Calais, Campaña-Ardenas y Lorena), y al este, tanto con el Gran Ducado de Luxemburgo, como con los *länder* alemanes de Renania del Norte-Westfalia y Renania-Palatinado.

Sin salida al Mar del Norte del que dista algo más de un centenar de kilómetros, tres cuartas partes del territorio valón se enclavan en la cuenca hidrográfica del río Mosa. En el eje formado por los ríos Mosa, Sambre y Haine, se ubican las principales ciudades valonas: Lieja, Namur, Charleroi y Mons, que conforman el cinturón industrial valón. Sólo quedan fuera de ese eje: al sur las Ardenas, un territorio agrícola y paraje natural compuesto mayormente por bosques y muy importante para el turismo valón, y al norte las fértiles llanuras del Brabante y de Hesbaye. El poco accidentado relieve valón asciende progresivamente de oeste a este, hacia su punto más elevado, la Señal de Botrange, con apenas 694 metros de altura. Todos estos condicionantes geográficos posibilitan que Valonia disfrute de un clima muy moderado.

A finales de 2005, la población valona ascendía a 3.396.000 habitantes, lo que suponía algo menos de un tercio del total de la belga ²⁸². La población valona creció significativamente

²⁸¹ Además del federal, los ya comentados derivados de las regiones, las comunidades, las provincias y las entidades locales.

²⁸² Concretamente el 32,51% según los últimos datos registrados y recogidos en: Gobierno de Valonia 2007b.

durante el siglo XX ²⁸³, y las previsiones indican que continuará creciendo durante la primera mitad del siglo XXI, puesto que las predicciones auguran que en 2050 existirá un incremento en torno a los 158.000 habitantes con respecto a las cifras actuales. Las características de la población valona no se diferencian significativamente de las de los estados que componen la UE (Lambert, 2006). En lo que respecta al volumen de la población, y en comparación con la UE a 15 estados, Valonia, con una densidad de población de 198 habitantes por kilómetro cuadrado, se sitúa muy encima de la media comunitaria de apenas 117. Se trata de una densidad comparable a la italiana de 191 habitantes por kilómetro cuadrado y sólo inferior a la de Holanda (382), Reino Unido (247) y Alemania (230), así como la del mismo Estado belga (336), y por supuesto a la de Flandes (439).

Desde la división en dos partes en 1995 de la antigua provincia del Brabante (Brabante flamenco al norte y Brabante valón al sur), a semejanza de lo que sucede con la división interna de las Comunidades Autónomas españolas, Valonia ha quedado constituida por cinco provincias: el mencionado Brabante valón, Hainaut, Lieja, Namur y Luxemburgo.

TAB. V-3

Superficie, población, densidad y PIB bruto por habitante de las provincias valonas

	Braban. V.	Hainaut	Lieja	Luxemb.	Namur	Valonia
<i>Superficie/ km²</i>	1.091	3.786	3.862	4.440	3.666	16.845
<i>Población</i>	363.776	1.286.275	1.034.024	256.004	455.863	3.395.942
<i>Densidad h/km²</i>	333	340	268	58	124	202
<i>PIB/h. Bel=100</i>	96	65	74	71	70	72

Los datos de población y densidad corresponden al año 2005, mientras que el de Producto Interior Bruto por habitante se refiere al 2003, y se determina en porcentaje en relación al del total de Bélgica.

Fuente: Gobierno de Valonia, 2007b.

1. Aproximación a la región

La Región valona es una de las cinco principales entidades federadas belgas, junto a la Región de Bruselas, las Comunidades germanófono y francesa, y la Región-Comunidad Flamenca ²⁸⁴. Valonia, en cuanto a entidad federada belga, tiene tanto un Parlamento como un Gobierno regional que pueden adoptar normas legislativas y decretos con rango de ley nacional en aquellas materias de su competencia.

²⁸³ En 2000, la población valona era 640.000 habitantes superior a los 2.703.000 habitantes registrados en 1900, según (Germain y Potelle, 2006).

²⁸⁴ Pierre Blaise (2006) habla de un total de ocho entidades federadas belgas al incluir tanto a la Comisión comunitaria francesa, como a la Comisión comunitaria común.

Desde su independencia en 1830, Bélgica aparece como un país compuesto por realidades socio-lingüísticas diferenciadas. Por entonces la francófona clase dominante controlaba las esferas de poder nacionales e imponía el uso de la lengua francesa, hecho que desencadenó el nacimiento hacia 1840 de un movimiento flamenco que reivindicaba esencialmente el reconocimiento de la lengua y la cultura flamencas.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, Valonia, que había aprovechado convenientemente la primera Revolución Industrial para convertirse en la región más próspera del país, vio como su situación económica se degradaba por la confluencia de diversos factores: la obsolescencia de su industria, las cada vez mayores dificultades para la extracción de la hulla, o la paralela explosión económica flamenca derivada tanto de las inversiones nacionales como de la llegada a su territorio de importantes empresas extranjeras, dedicadas a las industrias petrolífera, farmacéutica y química, entre otras. Aunque a inicios de los cincuenta Valonia era todavía una región relativamente rica a escala europea, su economía había entrado ya en un proceso de declive agudizado por la crisis económica mundial de los años sesenta. Mientras que las otras dos regiones belgas de Flandes y Bruselas pudieron posicionarse entre las regiones europeas más favorecidas económicamente, Valonia continúa teniendo en la actualidad enormes dificultades para la regeneración de su crecimiento económico. La preocupación por la situación económica, que según la tabla V-4 se aleja más de un veinte por ciento de la media comunitaria de la Europa a 15 y más de un quince de la Europa a 25 y que crece a un ritmo más lento que el de la UE de la ampliación, ha llevado al mismo Gobierno valón a lanzar el *Contrat d'Avenir pour la Wallonie* (Contrato de futuro para Valonia), un programa que contiene las orientaciones estratégicas pertinentes para reflotar a largo plazo la economía regional (Capron, 2006).

TAB. V-4

PIB por habitante en Valonia y en Bélgica en porcentaje respecto a la media de la Europa a 15 estados y de la Europa a 25 estados


Año	Valonia Eur-15=100	Bélgica Eur-15=100	Valonia Eur-25=100	Bélgica Eur-25=100
1985	82,7	107,8	-	-
1990	79,6	107,6	-	-
1995	81,2	109,9	89,0	110,7
2000	77,1	106,5	84,7	109,8
2002	77,8	107,9	84,3	109,4

Fuente: Accaputo, Bayenet y Pagano, 2006.

El reparto del empleo y de las tasas de actividad en función de los diferentes sectores productivos revelan una Valonia que ha dejado de ser una región industrial, para convertirse en una de las más terciarizadas de Europa (esencialmente sanidad y educación públicas). En terminos de eficiencia los sectores más productivos son: el químico, el de los servicios a empresas y el maderero. Por el contrario, se ha demostrado como insuficientemente desarrollado el turístico, al no existir ni las infraestructuras ni los equipamientos adecuados, pero tam-

poco una estrategia política que valore el potencial turístico valón. Otra de las debilidades de la economía valona deriva de sus limitadas exportaciones, que sólo suponen un exiguo 15,4% del total de las belgas. Con respecto al conjunto de las exportaciones belgas, las valonas sólo suponen el 15,4% de las mismas, un porcentaje claramente exiguo ²⁸⁵.

TAB. V-5
Índices de población, densidad de población, renta per cápita, empleo y desempleo de las regiones y provincias belgas

	Population (2001, in thousands)	Inhab./km ² (2001)	Per capita GDP (2001, EU25=100)	Employment rate (2002, 15-64 yrs)	Unemployment rate (2002)
Belgium	10 281	336.9	117.3	59.9 %	7.5 %
Bruxelles-Capitale (Obj.2)	971	6 015.3	238.5	54.5 %	14.5 %
Région flamande Objective 2:	5 959	441.0	115.8	63.5 %	4.9 %
Anvers	1 648	574.8	135.9	61.6 %	5.5 %
Flandre-Orientale	1 364	457.5	101.5	64.3 %	5.5 %
Flandre-Occidentale	1 131	360.7	109.1	64.4 %	3.8 %
Limbourg	796	328.7	98.7	61.1 %	5.3 %
Outside Objectives:					
Brabant flamand	1 020	484.3	123.4	66.5 %	4.0 %
Région wallonne Objective 1:	3 351	198.9	84.9	54.8 %	10.5 %
Hainaut	1 280	338.0	75.9	52.0 %	12.6 %
Objective 2:					
Liège	1 022	264.5	88.1	54.7 %	10.8 %
Namur	447	121.8	82.5	56.4 %	9.4 %
Luxembourg	249	56.2	82.1	60.5 %	6.5 %
Outside Objectives:					
Brabant wallon	353	324	113.1	59.5 %	7.0 %

Fuente: Unión Europea, 2004b.

El retraso socio económico valón viene determinado por el *handicap* esencial de su escaso índice de riqueza con un PIB del 84% de la media comunitaria, pero también por el hecho de que la región padece estructuralmente de una tasa de empleo bastante reducida (54,9% en 2002 según la tabla V-5) y de un índice de paro muy elevado (10,5% en 2002 según la tabla V-6), que dobla la de Flandes, se sitúa claramente por encima del 8,9% de media europea, y que repunta al alza en los últimos ejercicios computados.

²⁸⁵ El total valor económico de las exportaciones valonas ascendió en 2003 a 27.564,4 millones de euros mientras que las totales belgas alcanzaron los 179.442,5 millones de euros según explica el *Rapport économique et social 2004*. Consejo Económico y Social de la Región de Valonia (CESRW), Lieja, 2005.

TAB. V-6

Índice de desocupación en valores porcentuales en Valonia y Bélgica entre 1999 y 2004

<i>Tasa de desocupación</i>	Valonia	Bélgica
1999	12,6	8,6
2000	10,2	7,0
2001	9,9	6,6
2002	10,5	7,5
2003	10,8	8,2
2004	12	8,4

Fuentes: CESRW, 2006b y Gobierno de Valonia, 2007b.

Como en el caso de otras muchas regiones europeas, y particularmente del resto de las que componen nuestros casos de estudio, la situación socioeconómica valona actual sería muy diferente de no haber sido destinataria la región de algunos de los programas subvencionados con fondos estructurales europeos. Con el nuevo periodo de programación (2007-2013), la gestión de los fondos estructurales se ha simplificado de forma que Hainaut recibe 577 millones de euros por haber quedado recientemente fuera de los objetivos de convergencia, mientras que el resto de los 2.014 millones que recibirá Bélgica durante el periodo se los repartirán en concepto de competitividad regional, empleo y cooperación territorial, todas las demás nueve provincias belgas (Unión Europea, 2006a).

TAB. V-7

La «Moreno question» acerca del sentimiento de identidad nacional con respecto a la región y al Estado en Valonia y en Flandes en 2003 en valores porcentuales

	Valonia	Flandes
<i>Sólo valón/flamenco</i>	3,6	7,4
<i>Más valón/flamenco que belga</i>	8,3	23,9
<i>Tan valón/flamenco como belga</i>	39,1	42,8
<i>Más belga que valón/flamenco</i>	18,2	14,0
<i>Sólo belga</i>	30,8	11,9

Fuente: Billiet, Frogner y Maddens, 2006.

2. La identidad nacional y la cultura valonas

«La valona se caracteriza por ser una identidad nacional relativamente reciente que se remonta a 1960, cuando nació como reacción al movimiento de identificación nacional flamenco». Además tiene un «carácter difícil y complejo puesto que representa de una parte a la región y de otra a la comunidad lingüística, que son dos visiones diferentes que provocan una identificación problemática», y por otro lado tiene un marcado acento «socio-económico y cultural», explica el sociólogo valón André Frognier (VAL-7) acerca de los rasgos distintivos de la identidad regional.

Para conocer el grado de identificación regional y nacional de los ciudadanos valones debemos acudir a la tabla V-7, que utilizando la fórmula de la «*Moreno question*» indica que casi cuatro de cada diez de ellos se consideran por igual tan valones como belgas²⁸⁶. Además, casi dos de cada diez se consideran más belgas que valones y tres de diez sólo belgas. Por el contrario, un escaso 12% dicen sentirse más valones que belgas o sólo valones. El sentimiento de identificación belga en Valonia es más fuerte entre las generaciones más jóvenes y más formadas (De Winter, 2003). Si comparamos los mencionados datos valones con la realidad flamenca observamos que en Flandes la identificación nacional es más débil que en Valonia en favor de la identificación regional flamenca. Aunque una cifra parecida de algo más de cuatro flamencos entre cada diez se siente tan belga como flamenco, hasta tres de cada diez se sienten más flamencos que belgas o sólo flamencos, una cifra tres veces superior en proporción que en Valonia.

TAB. V-8

Actitudes en Valonia y Flandes con relación al tipo de estructura estatal deseada en 1999 en valores porcentuales.

	<i>Valonia</i>	<i>Flandes</i>
<i>Vuelta a la Bélgica unitaria</i>	46,7	14,5
<i>Estado federal pero con más poderes que los actuales para la autoridad central</i>	13,9	12,7
<i>Estado federal pero con más poderes que los actuales para regiones y comunidades</i>	14,6	28,1
<i>Estado federal pero con el máximo de poderes factibles para regiones y comunidades</i>	19,3	32,6
<i>Separatismo</i>	5,5	12,0

Fuente: Billiet, Frognier y Maddens, 2006.

²⁸⁶ Se trata de una formula metodológica ideada por Luis Moreno (1986) para medir el grado de identificación nacional de diferentes entidades sub-estatales durante la confección de su tesis doctoral. Consistía en preguntar al encuestado si se sentía solo escocés y no británico, más escocés que británico, igualmente escocés que británico, más británico que escocés, o sólo británico y no escocés. Igualmente se utilizaba para el caso catalán-español.

La poco desarrollada identificación regional valona y la por el contrario elevada predisposición en Valonia a favor del Estado belga, quedan reflejadas por el hecho de que, como se muestra en la tabla V-8, hasta un 46,7% de la población valona abogaba en 1999 por el retorno al viejo Estado unitario belga, con un 13,9% adicional que optaba por mantener el actual sistema federal pero fortaleciendo los poderes del Gobierno central. Por el contrario, mientras que seis de cada diez valones estaban a favor del fortalecimiento del Estado belga sólo algo más de una cuarta parte de los flamencos pensaban de igual manera.

Al no ser la identificación regional valona demasiado elevada en términos de nacionalismo podemos concluir que «Valonia no es nacionalista». Como mucho, según explica el académico Frogner (VAL-7), se podría hablar de un débil y bizarro nacionalismo *ligh*, basado en el mercado de trabajo y no en la raza como sucede en Flandes, ya que otro tipo de nacionalismo no tiene sentido en Valonia porque no tiene mayores posibilidades de institucionalización política. Y esta visión es compartida por el actual director del Instituto Jules Destrée²⁸⁷, Philippe Destatte (1998, p.219), quien considera que plantear una tendencia nacionalista en la Valonia actual es muy difícil porque, de hecho, es inusual para una comunidad política haber sido fundada sobre un rechazo directo y total al nacionalismo.

Desde el punto de vista cultural y lingüístico y a pesar de sus orígenes, modernamente el movimiento valón no ha tenido como cometido la movilización de la población para la defensa de la cultura y del lenguaje valones (Destatte, 1998). Y es que ni el dialecto valón ni los otros dos dialectos regionales romances: el de Lorena y el de Picardía, han sobrevivido institucionalmente²⁸⁸. En la actualidad en Valonia sólo existen dos lenguas oficiales reconocidas: el francés, que es hablado por algo más de tres millones de personas, y el alemán, que utilizan unos setenta mil valones. A pesar de ello, los valones siempre se han sentido miembros de identidades culturales más amplias como la francófona (alimentada por su proximidad geográfica respecto a París) (Frogner, VAL-7). Sin embargo, esto no ha impedido que un pequeño número de intelectuales valones apoyen hoy en día, sin éxito alguno en cuanto a la movilización, la defensa de las típicas diferencias valonas, quejándose de que la Región no tenga competencias culturales.

Desde que Flandes presiona para extender su autonomía a la vez que Valonia es económicamente más vulnerable, sus políticos, que querrían ver una Valonia más autónoma, se encuentran atrapados ante la necesidad de mantener la alianza entre la Región valona y la Comunidad francesa. Y es que la autonomía cultural valona implicaría romper el nexo de unión con Bruselas deteriorando la alianza. Para evitar poner en peligro que las élites francófonas de Bruselas continúen rechazando sistemáticamente las exigencias nacionalistas flamencas, los valones reducen al mínimo sus demandas de especificidad, ya que éstas se-

²⁸⁷ El instituto Jules Destrée fue fundado en Charleroi en 1938 en memoria del político socialista y abogado del mismo nombre, para promover el desarrollo regional en Valonia. Con su herencia, un museo (también Jules Destrée) fue abierto en 1988 en el ático del ayuntamiento de la ciudad valona.

²⁸⁸ Actualmente tan sólo un treinta por ciento de los valones puede mantener una conversación en alguno de los tres dialectos regionales romances, porcentaje que se reduce al diez por ciento en el caso de las más jóvenes generaciones, según explica Michel Francard (2006).

rían tachadas de «nacionalistas», un término tabú en Valonia y que sólo se aplica a los malos hábitos de sus vecinos del norte, los flamencos (Deschouwer, Keating y Loughlin, 2003, p.98).

3. El recorrido político-electoral en Valonia

No se puede hablar propiamente de una historia política valona hasta 1970, año en el que se inició la federalización belga, y en el que el artículo 107.4 de la nueva Constitución belga, consagraba la existencia de tres regiones: Flandes, Bruselas y Valonia.

Sin embargo, el primer ejecutivo regional valón se reuniría por primera vez en Namur el 25 de abril de 1979 bajo la presidencia del Ministro para la Región Valona, Jean Maurice Dehousse, mientras que habría de esperarse hasta el 14 de mayo de ese mismo año para la primera reunión de la Asamblea de Parlamentarios de la Región Valona, precedente de la inauguración el 15 de octubre de 1980 del Consejo Regional Valón. El ejecutivo valón comandado por Dehousse se apoyó entre 1979 y 1982 en una coalición de gobierno compuesta por los Cristiano Demócratas, los Liberales y el Partido Socialista. La misma coalición que apoyó después el gobierno regional del liberal André Damseaux, entre 1982 y 1985. Éste Gobierno de idénticos colores al anterior pero comandado por un nuevo Ministro-Presidente, miembro eso sí de otro partido, que ya debía rendir cuentas ante el Consejo Regional Valón en su nueva ubicación de la Bolsa de Comercio de Namur, definió en 1983 la estructura de su administración.

Tras las elecciones legislativas belgas de 1985, indirectas y únicas a través de las cuales se elegía la composición del Consejo Regional Valón y por tanto del Ejecutivo regional, el Cristiano-demócrata Melchior Wathelet ocupó el cargo de Ministro-Presidente valón, apoyándose en una nueva coalición de gobierno, compuesta a partes iguales por los Cristiano-Demócratas y los Liberales. Con sólo el apoyo del 46,8% del electorado y la mitad de los 104 escaños del Consejo Regional Valón, por primera vez y única en la historia del Gobierno de Valonia, el Partido Socialista quedaba fuera del Ejecutivo valón, entre 1985 y 1988 (Destatte, 1995).

Sólo tras las elecciones legislativas del 13 de diciembre de 1987, una nueva coalición de gobierno, en la que esta vez sí que estaba incluido el Partido Socialista, junto a los Cristiano-Demócratas, llevó a la presidencia regional al socialista Guy Coëme. Aunque el Ministro-Presidente apenas durase en su cargo tres meses entre febrero y mayo de 1988, fecha en la que fue sustituido por el también socialista Bernard Anselme, comenzó una tradición de coalición de gobierno regional entre socialistas y Cristiano-Demócratas, que se mantendría durante más de una década, hasta julio de 1997, y con la sucesión de Ministros-Presidentes pertenecientes al Partido Socialista, tradición inalterada y mantenida hasta la actualidad.

El 10 de mayo de 1988, la presidencia del Ejecutivo valón fue confiada a Anselme, en una decisión «que anclaba definitivamente el poder regional en Valonia, y particularmente en Namur» (Destatte, 1995). El nuevo presidente (1988-1992) y su coalición de gobierno vieron como la nueva revisión constitucional belga les confería nuevas competencias y les transfería medios económicos con los que duplicaban de largo su presupuesto.

TAB. V-9
Composición del Gobierno de Valonia desde 1981

<i>Fechas</i>	<i>Composición</i>	<i>Ministro-Presidente</i>
22/12/1981-11/12/1985	2LIB – 3SOC -1DC	Dehousse (SOC), Damseaux (LIB)
11/12/1985-03/02/1988	3LIB – 3DC	Wathelet (DC)
03/02/1988-09/05/1988	3SOC -3DC	Coëme (SOC)
10/05/1988-18/01/1989	3SOC -3DC	Anselme (SOC)
18/01/1989-07/01/1992	4SOC -3DC	Anselme (SOC)
08/01/1992-25/01/1994	4SOC -3DC	Spitaels (SOC)
25/01/1994-20/06/1995	4SOC -3DC	Collignon (SOC)
20/06/1995-12/07/1999	4SOC -3DC	Collignon (SOC)
12/07/1999-08/04/2000	4SOC -3LIB - 2VER	Di Rupo (SOC)
08/04/2000-19/07/2004	4SOC -3LIB - 2VER	Van Cauwenberghe (SOC)
19/07/2004-30/09/2005	6SOC -3DC	Van Cauwenberghe (SOC)
01/10/2005-	6SOC -3DC	Di Rupo (SOC)

Fuente: Blaise, 2006.

La alianza de gobierno entre los cristiano-demócratas y los socialistas tuvo que reconducirse ante la inesperada aparición del presidente del Partido Socialista, Guy Spitaels, en un gobierno valón que encabezaría como Ministro-Presidente durante dos años, entre enero de 1992 y enero de 1994. El breve mandato de Spitaels se caracterizó por su orientación pro-europeísta, incidiendo especialmente en la participación valona en el entonces novedoso mecanismo del Comité de las Regiones y en la profundización en las relaciones con la Comisión Europea para mejorar la gestión conjunta de los fondos de cohesión europeos. Sin embargo, no fue Spitaels el Ministro Presidente que culminaría la legislatura, sino su compañero de partido, el también socialista Robert Collignon, quien sustituiría a Spitaels tras la dimisión de éste el 21 de enero de 1994 (Destatte, 1995).

En virtud de las reformas federales que acaecieron en Bélgica durante 1993, y concretamente como resultado de la Ley Especial de 16 de julio de 1993 que revisó la estructura federal del Estado belga, los 75 representantes del Consejo Regional valón fueron ya elegidos por sufragio universal directo e independientemente de las elecciones federales belgas²⁸⁹.

²⁸⁹ A pesar de ello las primeras elecciones directas al Parlamento valón se celebraron el 21 de mayo de 1995, coincidiendo con otras elecciones generales en Bélgica. Desde entonces la fecha de las elecciones al Parlamento valón ha coincidido con la de las elecciones al Parlamento Europeo.

Las primeras elecciones directas al Parlamento valón (celebradas el 21 de mayo de 1995) volvieron a dar la victoria, como venía sucediendo en territorio valón en las anteriores elecciones generales al Partido Socialista, que obtuvo el 35,2% de los votos y 30 de los 75 escaños del hemicycle regional. Volvió a formar gobierno y repitió el cargo de Ministro-Presidente el socialista Collignon, quien reeditó la coalición de gobierno con los demócrata-cristianos, la tercera fuerza más votada con 21,6% de los sufragios y 16 diputados en el parlamento regional²⁹⁰, y agotaría sin sobresaltos la legislatura.

Las segundas elecciones directas al Parlamento valón se celebraron el 13 de junio de 1999 y volvieron a suponer una nueva victoria del Partido Socialista, que sin embargo descendió tanto en porcentaje de sufragios (29,4%) como en escaños (25) con respecto a los resultados obtenidos cinco años antes. Además y en contra de lo que podría haberse pronosticado el nuevo Ministro-Presidente valón y actual presidente del Partido Socialista, Elio di Rupo, decidió romper la tradicional alianza de gobierno que los socialistas venían formando con los demócrata-cristianos desde 1988, para formar un tripartito junto a los liberales y a los verdes. La coalición de gobierno agotó la legislatura y sólo debemos reseñar, que apenas iniciada la misma, el 4 de abril de 2000, Elio di Rupo fue elegido presidente del Partido Socialista y dejó el cargo de Ministro-Presidente a su compañero de partido, Jean-Claude Van Cauwenberghe.

Las terceras y últimas elecciones directas al Parlamento valón se celebraron el 13 de junio de 2004, y en ellas, según se observa en la tabla V-10, el Partido Socialista volvió a ser

TAB. V-10
Elecciones al Parlamento valón desde 1995. Resultados de las formaciones políticas que obtuvieron representación parlamentaria en porcentaje de votos y número de escaños.

	2004	1999	1995
Partido Socialista	36,9% y 34 escaños	29,4% y 25 escaños	35,2% y 30 escaños
Liberales	24,3% y 20 escaños	24,7% y 21 escaños	23,7% y 19 escaños
Democracia-Cristiana	17,6% y 14 escaños	17,1% y 14 escaños	21,6% y 16 escaños
Verdes	8,5% y 3 escaños	18,2% y 14 escaños	10,4% y 8 escaños
Frente Nacional	8,1% y 4 escaños	4% y 1 escaño	5,1% y 2 escaños

Fuente: Elaboración propia.

²⁹⁰ Los socialistas y los demócrata-cristianos se repartieron las siete carteras que entonces componían el Ejecutivo valón en una proporción de 4 a 3.

la fuerza política más votada con el 36,9 % de los sufragios emitidos y 34 escaños, unos resultados que permitieron reeditar un nuevo Gobierno valón liderado por los socialistas, en esta ocasión en coalición sólo con los liberales y bajo el liderazgo del Ministro-Presidente Van Cauwenberghe. Sin embargo, Van Cauwenberghe no tuvo la posibilidad de finalizar la legislatura puesto que el 30 de septiembre de 2005, quince meses después de la celebración de las elecciones, dimitió de su cargo al verse envuelto en un caso de corrupción. Fue sustituido por el presidente del Partido Socialista y antecesor en el cargo Elio di Rupo, quien de no suceder ninguna otra eventualidad debería acabar la legislatura en 2009.

Podemos concluir que el sistema político regional valón se ha venido caracterizando por: la influencia del sistema político federal en cuanto a la identidad de las formaciones políticas en competencia; por el reducido número de las mismas que obtienen representación en el Parlamento valón (5); por ofrecer unos resultados electorales sucesivos bastante homogéneos con escasas sorpresas electorales; por las repetidas victorias electorales del Partido Socialista; y por la continua reformulación interna de las coaliciones formadas en torno a la familia liberal y a la demócrata-cristiana.

4. El actual marco político legal valón

a) *La federalización aplicada a Valonia*

Al igual que el resto de las entidades federadas belgas, como resultado del proceso de federalización, Valonia es una entidad sub-estatal que posee un extenso grado de autonomía caracterizado por: un Parlamento compuesto por diputados elegidos por sufragio universal y capacitados para votar leyes legislativas con idéntico rango a las leyes federales; un Gobierno cuyos miembros son elegidos por el Parlamento regional ante el cual son responsables; amplias competencias en la mayor parte de las materias a excepción de las consideradas como federales; el poder de negociar y concluir tratados internacionales; y una administración (Suinen, 2006, p.3).

Bajo el prisma federal, la autonomía política regional se ha completado por la transferencia de un largo listado de competencias tanto a la Región valona, como a la extensa Comunidad francesa y a la minoritaria Comunidad germanófona, que se asientan en territorio valón. Las competencias desarrolladas por los poderes valones se caracterizan porque ya sean de origen regional o de las comunidades, son tan exclusivas como las que se reserva el Estado federal; y porque mientras las materias atribuidas a la Región valona son generalmente de carácter económico y social, las atribuidas tanto a la Comunidad francesa como, en menor medida, a la germanófona conciernen derechos individuales de las personas como la educación o la cultura.

En relación a las competencias internas, en territorio valón la Comunidad francesa es competente, de manera exclusiva, de: la educación, la juventud, la ayuda a la juventud, la cultura y lo audiovisual. Mientras que son competencias predominantemente de la Comunidad pero compartidas: la investigación, la sanidad, el patrimonio mobiliario y el deporte. Por su parte y también en territorio valón, la Región valona es competente en exclusiva de: la gestión del territorio, el medio ambiente, vivienda y turismo; y comparte las materias predominantemente federadas de: economía, comercio exterior, empleo, agricultura, investigación aplicada a las nuevas tecnologías, política del agua, energía, transporte, trabajos públicos, patrimonio inmobiliario, formación profesional continua, ayuda social, infraestructuras deportivas, o la tutela sobre los poderes locales y provinciales.

Respecto a las relaciones exteriores, las competencias valonas se prolongan igualmente en la esfera internacional, ya que como fue consagrado en la Constitución belga en 1988 y refrendado en 1993 por las Comunidades y las Regiones, Valonia en calidad de entidad federada belga tiene la capacidad de negociar, concluir y ejecutar tratados internacionales. Para asegurar la coherencia necesaria entre las relaciones internacionales del Estado y de sus entidades federadas se utiliza un órgano de codecisión y concertación, la Conferencia Interministerial de Política Extranjera.

b) *El Parlamento valón*

El Consejo Regional valón, inaugurado el 15 de octubre de 1980, y que sólo ha recibido la denominación oficial de Parlamento valón desde 2004, está compuesto por 75 parlamentarios²⁹¹, elegidos entre 1980 y 1995 de entre los diputados y senadores federales electos en territorio valón, y desde las elecciones del 21 de mayo de 1995 por sufragio universal directo, bajo el sistema proporcional y en base a las antiguas circunscripciones electorales valonas, en unos comicios destinados específicamente a la composición de la cámara. que han coincidido, bien con las elecciones federales en 1995, bien con las elecciones al Parlamento Europeo en 1999 y 2004.

El Parlamento valón se renueva cada cinco años mediante la elección de sus 75 diputados, y al contrario de lo que sucede a escala federal no es posible la disolución anticipada del mismo, ya que en el caso de que un Ministro-Presidente del Gobierno regional no sea capaz de resolver de manera exitosa una moción de censura se deberá presentar un candidato a sucesión de entre los miembros del Gobierno o incluso de entre los del Parlamento.

Como sucede en el caso del Parlamento de la Comunidad francesa y en el del flamenco, el Parlamento valón dispone de una autonomía constitutiva que le permite determinar los elementos relativos a su composición, su elección, su funcionamiento, así como fijar la composición y el funcionamiento del Gobierno valón. Actualmente, la Mesa del Parlamento valón, que se constituye según el sistema de representación proporcional de entre los grupos políticos representados en el pleno, es la encargada de la elección del presidente del Parlamento, de un primer vicepresidente, de los demás vicepresidentes y de los secretarios²⁹².

El Parlamento valón se reúne en pleno y en sesión pública al menos dos veces al mes, aunque se puede reunir también de manera extraordinaria a petición de dos quintos de sus miembros. Sin embargo, el trabajo diario del Parlamento de Valonia se realiza de manera sectorial y por medio de las Comisiones Permanentes de trabajo. Esas 24 comisiones son elegidas al inicio de cada legislatura, están compuestas por doce miembros titulares y doce suplentes, siguiendo el sistema de la representación proporcional. En el caso de considerarlo necesario el Parlamento puede crear comisiones especiales y fijar asimismo su composición.

La cámara regional ejerce diferentes funciones: la legislativa (mediante la votación de las leyes regionales por mayoría simple o de dos tercios según el caso); la tributaria por la que adopta el presupuesto y las cuentas; y la política por la cual elige a los miembros del

²⁹¹ Los 75 miembros del Parlamento valón forman junto a los 19 miembros francófonos del Consejo de la Región de Bruselas-Capital, el Parlamento de la Comunidad francesa.

²⁹² Información recopilada en: Parlamento de Valonia, 2007.

Gobierno regional, vota las mociones de confianza y de censura, cuestiona e interpela al Gobierno y goza del derecho de abrir expedientes de investigación.

c) *El Gobierno y la Administración valones*

El Gobierno valón, que se compone autónomamente en relación al Gobierno federal belga, es responsable en la medida de la extensión de sus competencias de todas las cuestiones básicas para el quehacer de su ciudadanía como: la economía, el empleo, la investigación científica, la gestión del territorio, el empleo público, los transportes, la agricultura, el medio ambiente o la relación con los poderes locales, entre otros (Gobierno de Valonia, 2007d).

TAB. V-11

El Ejecutivo valón, sus ministerios y los organismos públicos en 2007

<i>Ejecutivo</i>	<i>Ministerios</i>	<i>Organismos Públicos</i>
Ministro-Presidente Vicepresidente y Ministro de Hacienda, Finanzas, Equipamiento y Patrimonio Ministra de Formación Ministro del Interior y de la Formación Pública Vicepresidente y Ministro de Vivienda, Transporte y Desarrollo Regional Ministra de Sanidad, Acción Social e Igualdad de Oportunidades Ministra de Investigación, Nuevas Tecnologías y Relaciones Exteriores Ministro de Economía, Empleo y Comercio Exterior Ministro de Agricultura, Medio Ambiente y Turismo.	Ministerio de la Región Valona (Secretaría General, Cancillería y ocho Direcciones Generales*) Ministerio Valón del Equipamiento y de los Transportes	Agencia Valona de la Exportación (AWEX) Agencia Valona para la Integración de las Personas Discapacitadas (AWIPH) Oficina de Promoción del Turismo (OPT) Sociedad Regional de Inversiones de Valonia (SRIW) Oficina Valona de Formación Profesional y de Empleo (FOREM) Instituto de Formación Permanente para las Clases Medias y las Pequeñas y Medianas Empresas (IPFME) Instituto Científico de Servicio Público (ISSEP) Oficina Regional de Promoción de la Agricultura y la Horticultura (ORPAH) Casa Europea de las Empresas Valonas (MEWE) Mediador Consejo Económico y Social de la Región Valona (CESRW)

* Las ocho direcciones generales del Ministerio de la Región Valona son: Poderes Locales; Economía y Empleo; Tecnología, Investigación y Energía; Recursos Naturales y Medio Ambiente; Gestión del Territorio, Vivienda y Patrimonio; Agricultura; Acción Social y Sanidad; Relaciones Exteriores.

Fuente: Elaboración propia.

El Gobierno regional es elegido por el Parlamento valón, aunque los miembros del primero no deben pertenecer necesariamente al segundo. La elección de los integrantes del Gobierno, que aunque en un principio eran siete desde 1999 se fijó ya en nueve, se realiza mediante votaciones secretas y separadas para cada uno de los miembros del ejecutivo y por mayoría absoluta, debiendo en principio el diputado que es elegido ministro regional dimitir y ser sustituido por el primer suplente habilitado para ocupar su cargo²⁹³. Asimismo, el Ministro-Presidente es elegido por los propios miembros del Gobierno regional, en una designación que debe ser ratificada por el Rey belga (Gobierno de Valonia, 1999b, p.17).

El Gobierno regional, que cuenta con los poderes que le atribuyen formalmente tanto la Constitución belga como las leyes y decretos que de ella se derivan, reparte sus competencias entre los nueve ministros que lo integran en base a una Orden Gubernamental que se dicta al inicio de cada legislatura y que atribuye a cada ministro la composición de su cartera. Actualmente las competencias del Gobierno valón están repartidas entre un Ministro-Presidente, dos vicepresidentes (con sus respectivas carteras ministeriales), y seis ministros²⁹⁴. Respecto a su funcionamiento, y aunque los nueve miembros del Gobierno regional se reparten la gestión de las competencias regionales, las decisiones son tomadas de manera colegiada y según el procedimiento consensual en todas las materias, salvo en los casos en los que se haya decidido por acuerdo ministerial su delegación (Blaise, 2006, p.474).

Una de las consecuencias de la fragmentación del sistema de partidos en Valonia, es la práctica imposibilidad de que una sola fuerza pueda alcanzar la mayoría suficiente para gobernar en solitario, lo que favorece la formación de coaliciones de gobierno, que permiten al socio minoritario elegir alguno de los ministros así como a uno de los vicepresidentes. Además, el Gobierno de coalición obliga al Ejecutivo a pactar un programa de gobierno entre sus socios al inicio de cada legislatura.

Aparte de la composición del Ejecutivo propiamente dicho, la Administración valona abarca dos ministerios: el Ministerio de la Región Valona y el Ministerio Valón del Equipamiento y los Transportes. Se trata ésta de una división muy *sui generis* puesto que pocas administraciones y menos aquellas con tantas competencias como la valona cuentan con un número tan reducido de ministerios. Además estos ministerios ni coinciden en cuanto a su contenido con las carteras ministeriales que componen el Ejecutivo valón, ni son homologables entre sí, puesto que mientras que uno se dedica específicamente al Equipamiento y los Transportes, competencias de indudable trascendencia pero limitadas en

²⁹³ Sólo existe incompatibilidad entre la pertenencia simultánea al Gobierno regional y al Gobierno federal, mientras que es factible compatibilizar la pertenencia al Gobierno valón y al Gobierno de la Comunidad francesa, y de hecho actualmente tres ministros valones tienen «doble sombrero», es decir ocupan también responsabilidades ministeriales en la Comunidad francesa, con objeto de reforzar las sinergias en los campos de la formación, la investigación, las relaciones internacionales o el presupuesto.

²⁹⁴ A final de marzo de 2007 el Gobierno regional valón estaba compuesto de la manera que sigue: Elio di Rupo (Ministro-Presidente), André Antoine (vicepresidente y ministro de Vivienda, Transporte y Desarrollo Regional), Michael Daerden (vicepresidente y ministro de Hacienda, Finanzas, Equipamiento y Patrimonio), Marie Arena (ministra de Formación), Philippe Courard (ministro del Interior y de la Función Pública), Marie-Dominique Simonet (ministra de Investigación, Nuevas Tecnologías y Relaciones Exteriores), Jean-Claude Marcourt (ministro de Economía, Empleo y Comercio Exterior), Christiane Vienne (ministra de Sanidad, Acción Social, e Igualdad de Oportunidades), Benoit Lutgen (ministro de Agricultura, Medio Ambiente y Turismo).

cuanto al número y la extensión, el otro, el Ministerio de la Región Valona, se ocupa de todas las demás materias transferidas. En efecto este último ministerio está a su vez compuesto por una Secretaría General, una Cancillería y hasta ocho Direcciones Generales: Poderes Locales; Economía y Empleo; Tecnología, Investigación y Energía; Recursos Naturales y Medio Ambiente; Gestión del Territorio, Vivienda y Patrimonio; Agricultura; Acción Social y Sanidad; Relaciones Exteriores. Unas direcciones generales que, a nuestro juicio, tendrían el rango de ministerio o consejería en cualquier otra entidad sub-estatal con poderes legislativos europea.

Para realizar sus cometidos, el conjunto de la Administración valona dispone de un presupuesto anual de algo más de 5.200 millones de euros. Los ingresos principales que posibilitan esa partida de gastos son los debidos al Impuesto de la Renta sobre las Personas Físicas trasferido por las autoridades federales, los impuestos regionales, o la dotación de la Comunidad Francesa para las materias transferidas. Ese presupuesto sirve, en parte, para financiar los organismos para-regionales de interés público como agencias, oficinas o sociedades, que han florecido en la Región en diferentes campos, pero predominantemente para defender los intereses económicos y turísticos valones (véase tabla V-11).

5. Las relaciones con el territorio: los modelos provincial y local

Tras el Estado federal y las diferentes entidades federadas el tercer y el cuarto nivel de Gobierno en Valonia son el regional y el local. La Región está compuesta por las cinco mencionadas provincias de: Namur, Brabante valón, Lieja, Hainaut y Luxemburgo; además de por 262 *communes* o municipios.

1.—*El nivel provincial*. Se trata del tercer tipo de gobierno en función de la amplitud del territorio sobre el que se asienta, que existe en Bélgica. Es un nivel de poder bastante encorsetado entre el de las entidades federadas (Regiones o Comunidades en función del tipo de competencias de las que se trate), y el de los municipios. Y es que desde la perspectiva política, en materia presupuestaria el poder de gasto de las provincias es muy inferior al de los municipios. En Bélgica en 2000 el gasto de las provincias sólo ascendía al 12,9% del de las entidades locales, y al 1,2% del total del gasto del conjunto de las administraciones públicas (De Bruyker y Lagasse, 2002, p.92).

El extenso y creciente poder de las Regiones y las Comunidades belgas ha planteado el debate sobre el espacio que se debe reservar al nivel provincial en Bélgica, teniendo en cuenta además, la profusión desordenada de instituciones intermedias diversas como las intermunicipales o las asociaciones sin ánimo de lucro, y la ausencia de una visión política nítida en cuanto a su organización.

Desde el punto de vista institucional, las provincias valonas están formadas por dos órganos. De una parte, el Consejo Provincial, cuya composición puede oscilar entre los 47 y los 84 miembros en función de la población, y que es elegido directamente por los ciudadanos cada seis años. De otra, la Diputación Permanente, que compuesta por seis miembros y presidida por el Gobernador, se encarga de la administración diaria de la provincia.

2.—*El nivel local*. La «Nueva Ley de las Municipalidades» de 26 de mayo de 1989 supuso el colofón de un proceso de reforma administrativa y fusión de los municipios belgas que drásticamente se redujeron a una cuarta parte (de 2.359 a 589), durante el transcurso de una operación que se inició el primero de enero de 1977, y que pretendía reforzar su capacidad administrativa con objeto de que pudieran disponer de una financiación y de un perso-

nal suficientes, tanto desde la perspectiva cualitativa como desde la cuantitativa (De Bruyker y Lagasse, 2002, p.83).

Muy característico en Valonia es la proliferación, al amparo del artículo 162 de la Constitución belga que reconoce el derecho de los municipios de establecer entre ellos relaciones de cooperación o de asociación, del número de «intermunicipalidades» (nombre con el que se conoce las relaciones de asociación o cooperación de dos o más municipios destinadas a la provisión de servicios) en Valonia en 1997 ascendía a 122, una cifra muy considerable con respecto al total de los 262 municipios regionales.

6. La especificidad de la financiación y la autonomía fiscal valona

La cuestión fiscal ha venido siendo a lo largo del proceso de federalización belga uno de los caballos de batalla más destacados que han enfrentado a Flandes y a Valonia. Mientras que la menos desarrollada y más pro estatal Valonia ha abogado siempre por un federalismo solidario en el que las entidades federadas ejercieran una larga lista de competencias, que fueran financiadas por el Estado en función de sus necesidades, basado en la transferencia de partidas presupuestarias en función de las necesidades regionales; la más desarrollada y nacionalista Flandes ha reivindicado tradicionalmente mayores dosis de autonomía fiscal y un federalismo de consumo en el que las entidades federadas se limitasen a asignar en función de sus competencias e intereses una partida de gastos prefijada, pero sin tener responsabilidad en materia de ingresos (Pagano, 2006, p.437).

Hasta llegar al sistema actual, las presiones políticas valonas y flamencas han provocado la fluctuación de los modelos fiscales regionales desde 1980, ya que el federalismo belga, no solo en su dimensión política sino también en la económica y fiscal, se ha construido por etapas:

1.—*La ley de 9 de agosto de 1980*. También conocida como «la regla de los tres tercios», supuso el primer modelo de financiación notablemente solidario, que preveía la provisión a las regiones de una dotación a cargo de los presupuestos del Estado que sería determinada en función de tres criterios: la población, la superficie y los ingresos regionales derivados del impuesto sobre las personas físicas.

2.—*La ley de 16 de enero de 1989*. Supuso un tímido intento de limitar el primitivo federalismo fiscal solidario, aunque ello no implicó que el nuevo modelo fuese excesivamente sensible con la autonomía fiscal de las Regiones belgas, ya que la mayor parte de los ingresos de las mismas seguía proviniendo de una dotación a cargo del presupuesto del Estado federal.

3.—*Las reformas de julio de 2001*. Conformaron un nuevo sistema que refuerza la autonomía fiscal en detrimento de la solidaridad, con la ventaja de fomentar la flexibilidad, pero con el inconveniente de provocar competencia fiscal (Pagano, 2006, p.439).

Estas diferentes etapas del federalismo fiscal belga han conformado un modelo peculiar orientado por y para la específica realidad federal, y alentado por la tradicional dicotomía entre las dos principales Regiones: Flandes y Valonia. Tanto las regiones como las comunidades belgas tienen una cartera de competencias muy extensas, en virtud de la cual deben pagar una serie de servicios, para los que están habilitadas para hacer unos gastos, que sin exceder del presupuesto, no pueden ser fiscalizados a escala federal. Los altos niveles de autonomía en el gasto de las entidades federadas belgas, no guardan relación con sus limitados niveles de autonomía fiscal, que para las Regiones son muy pequeños (Jans y Swenden, 2006, p.885).

Las Comunidades son totalmente dependientes de las subvenciones estatales por su carácter no territorial que les impiden desarrollar autonomía fiscal alguna. Por el contrario, las Regiones al poseer una más identificable base territorial, tienen la posibilidad de ampliar sus niveles de autonomía fiscal. Políticamente está más predispuesto a avanzar en esta materia Flandes que Valonia, al ser actualmente contribuidor neto al balance nacional. Y las posibilidades de profundizar en la autonomía fiscal de las Regiones existen ya que actualmente todavía dependen de las subvenciones federales o de los ingresos derivados de impuestos compartidos en tres cuartas partes con respecto a la cifra de su gasto.

En efecto, el hecho de que las Regiones y las Comunidades sean principalmente financiadas por ingresos derivados de impuestos compartidos es una de las características esenciales del federalismo fiscal belga (Swenden, 2006, p.130). Al contrario de lo que sucede con el federalismo alemán en el que la base regional de estos ingresos se obtiene aplicando una fórmula de distribución prefijada, en Bélgica se fija un límite máximo de subvención estatal para cada año, que se actualiza anualmente en función de las variaciones de la inflación y del PIB nacional. El volumen de la subvención federal no depende del cambio en la estructura de los impuestos sino de que las partidas presupuestarias están indivisible e incondicionadamente orientadas a financiar los gastos originados por las políticas públicas.

A pesar de la extensa autonomía de gasto que no fiscal de las Regiones y las Comunidades, un Gobierno regional no puede incurrir en un extenso déficit de gasto, ya que sus adelantos fiscales son supervisados por el Consejo Superior de Finanzas, que establece estrictamente los objetivos y los límites del déficit de gasto. De otra parte, tradicionalmente la necesidad de reducir la deuda pública belga ha recaído principalmente sobre el Estado belga. A pesar de ello, recientemente las Regiones han aceptado incrementar su contribución para el pago de la citada deuda pública, reflejando su autonomía en materia de gasto e incrementando ligeramente su autonomía fiscal, en el marco de una situación económica histórica en la que el Gobierno federal ha invocado la necesidad de entrar dentro de los criterios de convergencia de Maastricht para incrementar la contribución regional al pago de la deuda pública (Swenden, 2006, p.130).

IV. VALONIA Y EUROPA

Valonia no es precisamente una de las regiones más extensas de Europa. Sin embargo, sus casi 17.000 kilómetros cuadrados albergan una población de 3,4 millones de habitantes, lo que hace de la valona una entidad sub-estatal fuertemente poblada, que con unos doscientos habitantes por kilómetro cuadrado supera ampliamente la media de 115 de la UE. Se trata de una región, que aunque apenas supone 0,52% de la extensión de la UE y el 0,89% de la población de la misma, tiene una relación privilegiada con Bruselas. El sistema federal belga que ha permitido a Valonia desarrollar relaciones internacionales y participar como ninguna otra región no belga dentro del proceso decisonal europeo, junto a su misma situación geográfica a apenas unos kilómetros de la capital europea; sitúan a Valonia en el corazón geopolítico de la UE.

Por motivos políticos geográficos, políticos e históricos internos, Valonia se diferencia del resto de regiones objeto de nuestro estudio por el hecho de que nunca ha sentido la misma necesidad de activarse o acercarse con respecto a la capital comunitaria, puesto que como coinciden académicos, políticos y altos funcionarios de la Administración valona «nosotros siempre hemos estado y estamos en Bruselas». Esta realidad no ha impedido que la

Europa occidental se haya convertido en la prioridad de la política internacional de la Región. Y es que tanto políticamente como económicamente los principales socios de Valonia se encuentran entre sus vecinos más próximos. En el plano multilateral, ha cuidado sus relaciones con la UE, el Consejo de Europa y la Francofonía; en el regional, fue miembro fundador de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) y viene participando con regularidad en el Comité de las Regiones (CDR) y en los diferentes programas interregionales y transfronterizos financiados con fondos europeos; y en el bilateral sostiene diferentes acuerdos de cooperación con muchos países de su entorno como Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Alemania, Austria, Suiza, Francia o la misma España (Suinen, 2006, p.74).

A escala institucional parece clara la priorización del Gobierno valón con respecto a la dimensión europea de su actuación. Según se desprende de la Declaración de Política Regional acordada por socialistas y demócrata-cristianos al inicio de la presente legislatura y para el periodo 2004-2009, Valonia potencia su dimensión europea como respuesta a una cuádruple preocupación: la integración entre las necesidades de la ciudadanía y el desarrollo regional; el desarrollo de evaluación constante, la prospectiva y la participación ciudadana; la promoción de la solidaridad, la libertad, la diversidad cultural, el desarrollo económico, o los derechos humanos, entre otros; y la obtención de una verdadera orientación europea en el desarrollo de las políticas regionales mediante el recurso a las instituciones comunitarias para reforzar tanto su acción interior como la exterior (Gobierno de Valonia, 2004, p.52).

Dentro del marco de las REG-LEG, Valonia se ha demostrado como una región muy activa que ha pretendido reflejar su papel y su lugar dentro del sistema institucional europeo. Por ello, cada vez se hace más presente a escala internacional, aunque acompañada de un discurso diferente al flamenco, ya que mientras que éste es más cultural, el valón es más económico (Deschouwer, Keating y Loughlin, 2003, p.103). Y es que como explica el sociólogo valón de la Universidad de Lovaina, André Froignier (VAL-7), «Valonia al igual que el resto de las regiones busca obtener ventajas de la UE, pero lo hace de manera sistemática más como una estrategia defensiva que ofensiva».

Tras las reformas federales de 1993, el párrafo tercero del artículo 68 del texto constitucional belga concedía a Valonia, como al resto de las entidades federadas belgas, capacidad internacional para el desarrollo de todas las competencias transferidas. Esta posibilidad ha tenido un indudable impacto a escala institucional en Valonia. Políticas como la activación ascendente con respecto a la UE, o la de la promoción de las exportaciones y la atracción de los inversores están en manos de la Administración regional, que ha creado la Dirección General de Relaciones Internacionales o la Agencia Valona de Exportación (AWE), para el desarrollo de las mismas.

La capacidad internacional conferida a Valonia puede considerarse como una competencia transversal o como «una herramienta para el buen funcionamiento de las competencias funcionales como puede ser la informática, la estadística o la función pública», puesto que «la internacionalización constituye una de las condiciones *sine qua non* para el desarrollo de una región, al igual que la educación o la investigación» (Suinen, 1999a, p.376). Un alto funcionario de la Región valona y de la Comunidad francesa coincidía en que «la dimensión internacional es indispensable para la eficacia de la acción regional a partir del momento en que se reconoce que el principio federal de la autonomía, implica la dotación las competencias y los poderes exclusivos necesarios para la realización de los objetivos de cada una de las políticas», puesto que «la eficacia de la acción regional sería menoscabada si el Estado central pudiera modificar los objetivos regionales a nivel internacional» (Massart-Piérard, VAL-13).

Como hemos comprobado, sobre el papel incluido el del texto constitucional belga, Valonia está muy interesada por los asuntos comunitarios. Sin embargo este interés se traduce en una participación mecánica y administrativa, muy eficiente en ocasiones, pero de un calado político moderado. Y es que la sustancia de las relaciones internacionales de la Región valona y de la Comunidad francesa se circunscribe a la esfera de las «*low politics*». En el caso de Valonia las relaciones comerciales, económicas, tecnológicas o científicas, y el de la Comunidad francesa las relaciones culturales, sociales y las relativas a la Educación (Massart-Piérard, 1999, p.706).

Y no pretendemos negar de esta manera el hecho que, como describe Nagel, las regiones belgas sean junto a las alemanas, las más activas a escala europea a la hora de reivindicar mayores competencias a escala europea (Nagel, 2004, p.65). Algo que por otra parte demuestra Valonia con una movilización que le permite formar parte de la Asamblea de las Regiones de Europa, de la que es miembro fundador, el grupo de REG-LEG, la CALRE, o RETI. Lo que pretendemos explicar es que, a nuestro juicio, la valona es una activación europea de bajo perfil, de interés más pragmático que político.

De hecho, el supuesto valón es diferente al del resto de nuestros casos de estudio por el hecho de que Valonia ya está geográficamente prácticamente en Bruselas, y jurídicamente ya tiene el derecho de participar en el Consejo de Ministros de la UE y puede establecer relaciones internacionales por sí misma. Estos factores provocan que su aproximación a las instituciones europeas sea muy diferente a la del resto de las regiones europeas. En Valonia, la esfera internacional como marco de desarrollo de sus competencias internas está tan asumida, que las elites políticas, bien olvidan, bien consideran innecesaria la activación europea. «La clase política está mucho menos concernida acerca de la temática europea que la propia administración valona», explica Swenden (VAL-20), quien contrasta el moderado interés por las cuestiones europeas a escala política, en comparación con el que suscita a escala administrativa, con objeto de encajar la parte valona del rompecabezas belga dentro del marco de la UE. Por ello, resulta imposible hablar de unas fases o de unos presidentes valones que hayan desarrollado unas líneas de actuación distintas a las de los demás en cuestiones europeas, como podía apuntarse en los casos de Toscana o de Valonia.

Por todo lo anterior, aún resaltando que el interés valón por las cuestiones europeas existe y es incluso extenso, su profundidad nos parece moderada ya que entendemos que por lo general, la participación valona a escala europea es más una consecuencia del modelo federal belga que una respuesta a las inquietudes propias en la temática.

1. Extensión de la actividad exterior valona

La actividad exterior valona se ha desarrollado y expandido durante años como una forma de paradiplomacia comparable a la de otras entidades sub-estatales europeas de una parte, y como una verdadera política exterior comparable, en las materias de su competencia y como proyección exterior de la política interior, a la de los estados soberanos. La promoción exterior valona y el establecimiento de contactos, acuerdos bilaterales o multilaterales de utilidad para los intereses regionales han propiciado una expansión de su actividad exterior, principalmente centrada en la UE. Más allá de todas aquellas actividades de naturaleza informal (menos visibles y compilables), desarrolladas en el extranjero, Valonia ha institucionalizado desde el inicio de la década de los ochenta una serie de fórmulas o mecanismos para dirigir su actividad exterior, muy centrada en arbitrar sus relaciones europeas o comunitarias, entre los cuales, los más eficaces son los que siguen.

— *1. En cuanto a las relaciones de Valonia con las instituciones de la UE*, el predecesor del actual Ministro-Presidente valón, Elio di Rupo, el también socialista Jean-Claude Van Cauwenberghe, forma parte desde 2002 del CDR, foro en el que entre 2002 y 2005 desempeñó los cargos de presidente y vicepresidente de la Comisión de Cohesión territorial, y en el que fue co-pONENTE del dictamen sobre «Gobernanza y simplificación de los Fondos Estructurales después de 2006» (Unión Europea, 2002e), incidiendo con éxito en las posturas de cohesión, que buscaban asegurar la recepción de fondos en periodo de transición para las regiones que como Valonia saliesen del objetivo 1 de los fondos estructurales por el denominado efecto estadístico tras la llegada de los nuevos estados miembros (Lluna, GEN-5). Además, el entonces diputado federal liberal de origen valón, Louis Michel acudió en calidad de representante del Gobierno belga a la Convención europea. Hoy Michel es probablemente el valón más influyente en la UE al ejercer desde 2004 el cargo de Comisario de Desarrollo y Ayuda Comunitaria para la Comisión Barroso²⁹⁵. Pero más allá de una puntual visibilidad política, Valonia utiliza ciertas vías para mantener relaciones con las diversas instituciones comunitarias:

— La «cartera» de Investigación, Tecnología y Relaciones Exteriores de la Región Valona, dirigida por la ministra Marie-Dominique Simonet, que aunque tiene tres parcelas fundamentales, dentro del ámbito de la política internacional desarrolla como objetivos específicos: la ejecución de acuerdos bilaterales con otros países y regiones; la presencia activa en el seno de organizaciones supranacionales como la UE; la ejecución de programas específicos para facilitar el acceso de los operadores valones a los mercados extranjeros, así como reforzar el atractivo del mercado regional; o el desarrollo de una red de representaciones exteriores (Gobierno de Valonia, 2007c). Sin embargo, según explica el vicepresidente del Parlamento valón, Michel Lebrun (VAL-11), esta organización a escala del Gobierno valón es una mera fachada ya que mientras que Simonet se dedica a las cuestiones internacionales, en la práctica la iniciativa a escala europea se toma desde el ministerio de Presidencia, bajo la dirección del mismo Ministro-Presidente, Elio di Rupo. Algo que corroboró el ex Ministro-presidente Van Cauwenberghe (VAL-22), quien confirmó que durante su mandato él era quien se encargaba directamente de las cuestiones europeas mientras que la ministra sólo lo hacía del resto de las cuestiones internacionales, cuando no existía una predominancia material clara de otro ministerio, en cuyo caso éste último el responsable.

— La División de Relaciones Internacionales dentro de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Región de Valonia, una de las ocho direcciones generales incluidas dentro del Ministerio de la Región valona, que trabaja bajo la supervisión de la Ministra de Investigación, Tecnología y Relaciones Exteriores, Simonet, y cuyo director general es Philippe Suinen. Se trata de una división fundada en 1981, adherida al Ministerio de la Región valona en 1983 y reagrupada junto al Comisariado General de Relaciones Internacionales de la Comunidad Francesa en el denominado Espacio Internacional Valonia-Bruselas, a partir de 1998²⁹⁶.

²⁹⁵ Recordemos que la Comisión Europea es una institución que representa los intereses del conjunto de la UE por encima de los de los estados o las regiones miembros, con lo que la influencia política de Louis Michel como comisario europeo no se circunscribe a los intereses valones.

²⁹⁶ Como consecuencia del Acuerdo de Cooperación suscrito el 27 de enero de 1998 entre la Región Valona y la Comunidad Francesa con objeto de simplificar las estructuras administrativas concernientes a las relaciones exteriores y aprovechar las sinergias comunes. Para profundizar en este acuerdo véase: Massart-Piéard, 2005 p.196.

Tiene dos cometidos esenciales: mejorar la eficiencia de la participación valona en el proceso decisonal, y aprovechar todas las oportunidades que ofrece el marco europeo, en cuanto a la transposición del derecho comunitario o a la participación y gestión del cuadro presupuestario comunitario (2007-2013), entre otros (Gobierno de Valonia, 2007a). Para ello, trabajan no sólo los 250 miembros de la Dirección General de Relaciones Exteriores²⁹⁷, sino también la red de 25 «*correspondientes europeos*»²⁹⁸, que tratan estos temas en sus respectivas administraciones sectoriales de las que dependen, y que trabajan de forma coordinada con el personal de la Dirección de Relaciones Exteriores (Suinen, VAL-19).

— La delegación Valonia-Bruselas en el seno de la Representación Permanente belga ante la UE, que no se trata propiamente de una oficina de representación de una región europea al estilo tradicional sino que responde a un modelo específico que defiende los intereses de la Región valona, pero también de la Comunidad francesa, a través de una estructura que conforma la denominada sección valona, integrada en la Representación belga ante la UE. La delegación, que fue creada en 1998 y cuenta con una plantilla de ocho funcionarios y tres administrativos, responde a la voluntad política de asegurar la visibilidad, la defensa, y la promoción de Valonia dentro del proceso decisonal europeo, tiene a su vez con el apoyo para cuestiones meramente comerciales de la reducida estructura (dos funcionarios) de la Casa Europea para las Empresas Valonas (MEWE), creada en 2002. Como veremos más adelante, la delegación es más una estructura que una oficina tradicional, que responde a una estrategia regional diferente, pero que como advierte Massart-Piérard de la Universidad de Lovaina, no debemos olvidar que supone «una representación a nivel de embajada, de la que las regiones no belgas carecen» (Massart-Piérard, VAL-13).

— El Comité del Parlamento regional encargado de las Cuestiones Europeas es uno de las 24 comisiones de trabajo en las que se divide la cámara valona. Formado por nueve diputados electos al Parlamento regional, en la actualidad está presidido por el socialista y también presidente del Parlamento, José Happart, a quien acompañan otros cuatro diputados de su partido, además de dos liberales y dos demócrata cristianos. Su labor no es ejecutiva sino que consiste en analizar e informar al Parlamento valón sobre los acontecimientos de dimensión comunitaria relevantes para Valonia; las propuestas regionales para la legislación comunitaria europea; la implementación de la legislación europea en Valonia.

— Los diputados francófonos belgas del Parlamento europeo, que ocupan nueve de los 24 asientos belgas en la Eurocámara, y que en la actualidad representan a las cuatro grandes familias políticas valonas: la socialista, la liberal, la demócrata cristiana y los verdes²⁹⁹. En la medida de las posibilidades que concede un Parlamento Europeo compuesto por 732 di-

²⁹⁷ Según Jean Pierre Robbeets (VAL-18): de los 250 miembros del personal de la Dirección, sólo treinta trabajan específicamente en cuestiones europeas de la Región valona. Otros veinte lo hacen para la Región valona pero en temas exteriores a Europa, y los doscientos restantes lo hacen para la Comunidad francesa, que recordemos tiene importantes competencias en territorio valón aunque también en Bruselas. Hemos considerado oportuno dar la cifra conjunta puesto que el resto de regiones en comparación no distinguen entre materias comunitarias y regionales, tal y como sucede en el caso de la Región valona y la Comunidad francesa.

²⁹⁸ Traducción de «Correspondents Europa», denominación con la cual se conoce dentro de la administración valona a estos funcionarios.

²⁹⁹ De estos nueve europarlamentarios francófonos seis representan a la Región valona y tres a la Comunidad francesa.

putados, los representantes valones intentan hacer llegar las inquietudes regionales al Parlamento. Sin embargo, los seis eurodiputados valones no han articulado ningún tipo de estructura de cooperación programada, y cuando rara vez trabajan en relación con respecto a algún *dossier* de interés común lo hacen de manera informal en la cafetería del Euro parlamento, por teléfono o a través de sus respectivos asistentes (Tarabella, VAL-21).

— 2. *En cuanto a la formación de redes europeas, asociaciones interregionales, y acuerdos regionales bilaterales de cooperación*, Valonia pertenece a diversas asociaciones y redes europeas. De entre las distintas organizaciones multilaterales europeas, Valonia forma parte de la Asociación de Regiones Europeas (ARE), de la que la región fue socio fundador y que se creó en la 1984 en la ciudad valona de Lovaina la Nueva; del Grupo de Regiones Legislativas (REG-LEG); la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE), que agrupa a los diferentes parlamentos de las 74 REG-LEG³⁰⁰. Además de en estas organizaciones de carácter más generalista, Valonia se ha integrado en otras más específicas como la Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI), así como en la red centrada en información europea sobre educación EURYDICE.

De otra parte, Valonia ha desarrollado prolíficamente, dentro del plano bilateral, una serie de acuerdos de colaboración con diferentes países y regiones de los cinco continentes. El primero de ellos fue firmado en 1980 con la región francófona canadiense de Québec (Peral y Six, 1997, p.172). Años más tarde siguieron otros con Cataluña, Maryland (EE.UU), Pirineos centrales (Francia), Renania del Norte-Westfalia, Eslovaquia o Eslovenia, para llegar en 2006, hasta los 68 acuerdos bilaterales entre Valonia y 59 países y nueve regiones³⁰¹. Estos acuerdos buscan concertación bien geográfica, bien sectorial, que distingue entre los países en vías de desarrollo con los que la relación se desarrolla en términos de solidaridad, de aquellos ya desarrollados en los que impera la reciprocidad y el interés común.

Valonia también ha desarrollado diferentes acuerdos multilaterales de cooperación interregional y preferentemente los transfronterizos. Entre ellos podemos citar, los derivados de la aplicación de los distintos tipos de programas europeos INTERREG III A, como el de Francia-Valonia-Flandes; el que agrupa a Valonia-Lorena-Luxemburgo; el de la Euroregión Mosa-Rhin, que agrupa a las regiones de Renania del Norte-Westfalia, el Limburgo holandés, Flandes, Valonia y las Ardenas francesas; la Euroregión, que agrupa a las regiones de Kent y Paso Norte de Calais, con las belgas de Flandes, Bruselas-Capital y Valonia; o el de la Gran Región, que comprende las regiones del Sarre, Lorena, Renania Palatinado y Valonia, la Comunidad francesa belga y el Gran Ducado de Luxemburgo³⁰².

— 3. *Respecto a las delegaciones en el extranjero, las actividades de promoción comercial y cultural*, éstas componen el resto de actividades que definen la extensión de la actividad exterior valona.

³⁰⁰ Además, y aunque en la actualidad no forme parte, Valonia fue miembro de Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE).

³⁰¹ De entre esos 68 acuerdos: treinta son con países europeos, tres con regiones europeas, catorce con países africanos, uno con una región africana, nueve con estados americanos, cinco con regiones de América del Norte, y seis con países asiáticos (Gobierno de Valonia, 2007a).

³⁰² Para profundizar en los programas de cooperación transfronteriza, de los cuales sólo hemos mencionado los más relevantes, puede consultarse: Suinen, 2006; y Gobierno de Valonia, 2006.

De una parte, desde mediados de los ochenta Valonia comprendió la importancia de enviar sus propios representantes a determinados países como agregados de la misión diplomática belga. Esta práctica terminó por institucionalizarse con la firma de protocolos con los países de destino en los que además se añadían contenidos culturales o comerciales. Actualmente la Región valona posee delegaciones en 16 países situados en cuatro continentes. En Asia en Hanoi (Vietnam); en América en Québec, Baton Rouge (EE.UU) y Santiago de Chile; en África en Kinshasa (Zaire), Dakar (Senegal), Rabat (Marruecos), Argel (Argelia), y Túnez; y en Europa en Bucarest, Varsovia, Praga, Berlín, Ginebra, París, y ante la UE en Bruselas (Gobierno de Valonia, 2006). Estas delegaciones se integran jurídicamente en las embajadas o en los consulados belgas y se benefician del *status* diplomático de las mismas.

Un *status* del que también gozan los 77 representantes económicos y comerciales que Valonia pone a lo largo de todo el mundo a disposición de las empresas valonas (Suinen, 1999a, p.374). Estos representantes forman parte de la Agencia Valona de la Exportación (AWEX), que creada en 1990 tiene la misión de fomentar las exportaciones valonas, así como promover internacionalmente los sectores hortícola y agrícola, a través de sus dependencias centrales situadas en Bruselas, sus seis centros regionales, así como los mencionados 77 representantes que cubren 94 países y cinco organizaciones territoriales (Suinen, 2006, p.17). Es asimismo necesario mencionar otra asociación valona de vocación internacional, aunque en este caso de perfil cultural. La Asociación para la Promoción de la Educación y la Formación en el Extranjero (APEFE), que cuenta con actualmente con 140 cooperantes repartidos entre los países en vías de desarrollo (Suinen, 2006, p.17).

2. Las instituciones valonas y la UE

La relación de las instituciones valonas con la UE es monopolizada por el Gobierno regional a través de los cauces administrativos especializados como son la División de Relaciones Internacionales dentro de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Región de Valonia y la delegación Valonia-Bruselas ante la UE; y en menor medida por Parlamento valón a través de su Comité de Cuestiones Europeas y de la Comisión de Asuntos Internacionales. Ambas instituciones han ido progresivamente desarrollando y reforzando, según las diferentes oportunidades políticas y cada una en la medida de sus posibilidades, ciertos instrumentos destinados a la atención de las cuestiones europeas.

— 1. De una parte, el Parlamento valón, que pretende satisfacer las inquietudes europeas valonas por medio de su citado Comité de Cuestiones Europeas. Formalmente se trata de una más de las 24 comisiones en que se divide el Parlamento valón, aunque ya su denominación como comité en vez de cómo comisión delata su especialidad. Y es distinto a la mayor parte de las comisiones, tanto por el número de sus componentes, dieciocho en lugar de 24, así como por la frecuencia de sus reuniones, apenas dos veces al año. Y es que se trata de un Comité específico, sobre el que incluso se debería replantear tanto su utilidad como la delimitación de sus competencias, en tanto en cuanto existen otras comisiones como la de Relaciones Internacionales, Comercio exterior y Fondos Europeos, o la de Relaciones Internacionales, Cooperación Internacional, Comercio exterior y Fondos europeos, con las que al menos parece compartir ciertas inquietudes

El Comité de Cuestiones Europeas es nombrado cada vez que se renueva el Parlamento valón, siempre está presidido por el Presidente del Parlamento y se compone de nueve diputados regionales electos, y otros nueve miembros del Parlamento Europeo. Además, los re-

presentantes de la Región valona en el Comité de las Regiones son invitados a las reuniones. El Comité trabaja principalmente acerca de asuntos de coordinación entre el Parlamento valón y el Parlamento europeo, cuestiones institucionales, así como sobre el desarrollo de las políticas sectoriales de la UE. Sin embargo, la debilidad del Comité deriva de su naturaleza exclusivamente facultativa, por la cual sólo tiene la posibilidad de emitir opiniones sobre los *dossiers* europeos que afectan a las instituciones regionales.

Junto al Comité, también dentro del Parlamento valón desarrolla su actividad la Comisión para Asuntos Internacionales, que entre otras actividades, se encarga de la coordinación de las actividades internacionales de la Región valona. La amplitud de las funciones de esta última comisión abarca también asuntos de índole europea. El posible solapamiento entre la Comisión de Asuntos Internacionales y el Comité de Cuestiones Europeas, queda mitigado por el hecho de que el segundo es una comisión de carácter especial que apenas se reúne simbólicamente una o dos veces al año, porque el Comité de Cuestiones Europeas remite sus opiniones sobre los *dossiers* europeos a la Comisión de Cuestiones Europeas que es la que tiene la facultad de ratificarlos, así como porque varios de los miembros del Comité europeo son asimismo miembros de la Comisión Internacional (Happart, VAL-6).

A pesar de estas estructuras, el Parlamento valón es mucho más sensible a las cuestiones regionales dentro del Estado belga, que a los temas europeos, ya que las cuestiones europeas son monopolizadas a escala intergubernamental por el gabinete del Ministro-Presidente, y subsidiariamente por el de la Ministra de Relaciones Internacionales, motivo por el que el interés del Parlamento regional en la materia es muy reducido (Happart, VAL-6; Lebrún, VAL-11; y Van Cauwenbergh, VAL-22).

— 2. De otra parte, el Gobierno valón también ha establecido sus propias estructuras para lidiar con las cuestiones europeas. La peculiar organización del ejecutivo regional, en la que la ministra Simonet comparte la cartera de Relaciones Internacionales con la de Investigación y Tecnología, pero no se apoya sobre un ministerio al estilo tradicional, sino que con su gabinete político, debe hacerlo para las materias internacionales en la Dirección General de Relaciones Exteriores, hace que la División de Relaciones Internacionales de la anterior, y la Delegación Valonia Bruselas ante la UE, se hayan constituido en los principales instrumentos de interacción del Ejecutivo valón con las instituciones de la Unión Europea. Más allá eso sí, de que la firma final o la foto en los acuerdos más relevantes sea para la ministra Simonet, o incluso para el Ministro-Presidente, Di Rupo. En este sentido disienten las explicaciones del vicepresidente del Parlamento valón, Lebrun, quien como vimos sostenía que en la práctica la política europea valona es llevada directamente por el ministerio de Presidencia, con las del Director de la Dirección General de Relaciones Internacionales, Philippe Suinen, quien sostiene que él rinde cuentas ante la Ministra de Relaciones Internacionales Simonet, y no ante el Ministro-Presidente, Di Rupo (Suinen, VAL-19).

Como bien explicaba ya en 1999 la académica valona Massart-Piérard (1999b, p.710), la Dirección de Relaciones Internacionales de la Región valona puede identificarse como el verdadero Ministerio de Asuntos Exteriores de Valonia. A través del mismo, el Ejecutivo lleva una década incidiendo en la importancia de la internacionalización, y el avance en aspectos claves para la misma como el empleo, el desarrollo económico y el rural. Para ello, desde 1998 se ha reorganizado a escala administrativa la cuestión de las Relaciones Internacionales, con la práctica fusión en esta materia entre la Región valona y la Comunidad francesa, en una administración única para evitar la duplicidad a escala internacional, denominada Comisión General de Relaciones Internacionales (cuando se trata de asuntos comunitarios), y División

de Relaciones Internacionales (cuando se trata de asuntos regionales), al mando actualmente del Comisario y Director General, Philippe Suinen (1999b, pp. 18-19).

Con el interés de desarrollar la interacción regional con la UE, desde la División de Relaciones Internacionales se ha fomentado el conocimiento europeo a través del desarrollo del innovador sistema de los mencionados «correspondientes Europa», funcionarios de cada una de las administraciones sectoriales y de los gabinetes ministeriales, dedicados exclusivamente a la dimensión europea de sus departamentos, así como a la integración y la coordinación con el trabajo de la División de de Relaciones Internacionales. Los «correspondientes Europa» deben reforzar la coordinación y la representación de las entidades federadas y sirven de representantes ante las empresas, las universidades, los centros de investigación, la sociedad civil o los sindicatos (Gobierno de Valonia, 2004, p.54). Los en torno a 25 «correspondientes», que según Suinen existían en marzo de 2007 en la administración valona (Suinen, VAL-19), se encargan de evaluar y analizar la dimensión europea de sus cuestiones sectoriales, con la intención de crear una reflexión sobre Europa así como aportar una clara postura sectorial valona dentro del debate europeo (Gobierno de Valonia, 2006, p.60).

Uno de los focos más propicios para el contacto entre el Ejecutivo valón, a través de su administración, y las instituciones de la UE es la Delegación Bruselas-Valonia. Ubicada en la Representación Permanente de Bélgica ante la UE, depende diplomáticamente del Embajador belga ante la UE, pero funcionalmente del Director de la Dirección General de Relaciones Exteriores de Valonia (Suinen, VAL-19). Beneficiándose de una posición geográfica estratégica envidiable, establece numerosos momentos de contacto e incluso negocia directamente a favor de Valonia ante las instituciones de la UE (Lange, VAL-10).

3. La visibilidad política valona en Europa y su influencia en el territorio

Desde 1980, hasta nueve personajes diferentes se han sucedido en el cargo de Ministro-Presidente valón. Sin embargo, ninguno de ellos será recordado por su empeño en las dinámicas europeístas como en su día sucedió con Jordi Pujol en Cataluña o actualmente acontece con Claudio Martini en Toscana.

Y ello no indica ni mucho menos que Valonia no haya trabajado durante estas casi tres décadas la esfera europea e internacional. De hecho, es una de las regiones europeas más activas en el marco de la cooperación multilateral derivada de la gestión de fondos europeos, y bilateral, debido tanto a las singularidades históricas propias como a sus específicos condicionantes geográficos. Se trata de una región que destaca por su extensa actuación europea. Y es que Valonia se ha sabido mover mucho más y mejor, alejada de las luces de la alta política. Sus capacidades en materia de Relaciones Internacionales la han llevado a tejer una red administrativa, que aunque en ocasiones haya podido ser insuficiente, se ha mostrado muy efectiva a la hora de proyectar la dimensión internacional de las competencias internas, y plasmarla en variados acuerdos, entre los que ya mencionamos hasta 68 de carácter bilateral con entidades sub-estatales o países de cinco diferentes continentes.

E incluso Valonia ha tenido una participación en el fenómeno del asociacionismo interregional, tal vez no tan extensa como la de regiones líderes europeas en la materia como Baviera, Flandes, Cataluña, Lombardía o Toscana, pero relativamente importante al formar parte de asociaciones como la CALRE, el grupo REG-LEG, RETI, EURYDICE, y por supuesto de la ARE, asociación para cuya creación jugó un rol destacadísimo cuando impulsó su nacimiento como miembro fundador en 1984 en la ciudad valona de Lovaina la

Nueva. La región también ha estado representada en la Conferencia Intergubernamental de 2000, en la Convención Europea, e incluso uno de sus presidentes, Jean-Claude Van Cauwenberghe, participó y presidió como vimos la comisión de Cohesión Territorial del Comité de las Regiones.

Es decir, que no se le puede negar a Valonia una extensísima participación a escala de la denominada baja política, (acuerdos de cooperación preferentemente de naturaleza comercial y cultural), e incluso una moderada visibilidad dentro de las esferas de la alta política. Sin embargo, la participación regional entendemos que es un reflejo y una consecuencia de las especificidades del sistema federal belga. Valonia aparece en negociaciones de alto nivel y forma parte de asociaciones regionales europeas, pero lo hace desde una posición de mero acompañante y no de liderazgo. Se trata de una actitud reactiva y muy medida. Valonia se encuentra constreñida por presiones de naturaleza muy distinta.

De una parte, ni quiere ni puede permitirse quedarse atrás dentro de un proceso de regionalización europeo, en muchas ocasiones liderado por Flandes, el vecino antagónico del norte, ante cuyas reivindicaciones a escala europea, Valonia responde con un comportamiento mimético. De otra parte, a escala interna Valonia siempre se ha presentado como la región leal al Estado belga como oposición a los anhelos independentistas flamencos, por lo que una excesiva visibilidad internacional de sus políticos, junto a representantes de otras regiones líderes europeas con evidentes intereses nacionalistas, como Escocia, Lombardía, Cataluña, País Vasco, Baviera, o la misma Flandes, sería visto como una contradicción e incluso como una traición.

Esta particular situación ha provocado que Valonia participe en el proceso de europeización desde un segundo plano, dando preferencia a la burocracia y la administración sobre la política de altos vuelos, motivo por el que sus elites políticas, tradicionalmente más empeñadas en el *quehacer* diario de la dimensión local y regional de sus cargos, apenas se han proyectado ni han adquirido una notoria visibilidad a escala europea durante las últimas décadas.

V. ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS VALONES DE MOVILIZACIÓN ASCENDENTE RESPECTO A LA UE

Dada su localización geográfica, su considerable peso dentro de uno de los países fundadores de la UE y los condicionantes del sistema federal belga en el que se inserta, Valonia ha estado siempre obligada a movilizarse respecto a Bruselas, tanto a escala estatal como europea. Si nos ceñimos a la dimensión europea, la Región valona, desde que pudo configurarse como tal en 1980, viene desarrollando en tanto a su condición de entidad sub-estatal europea todo un conjunto de actividades e iniciativas para crear contactos directos con las instituciones comunitarias y con las autoridades sub-estatales de otros países con el fin de promover los intereses propios e influir en las decisiones europeas que le afectan.

En este sentido, Valonia ha estado al menos presente en los foros de discusión acerca de la *gobernanza* europea, la regionalización y la europeización. Participó en la Conferencia Intergubernamental de 2000, viene demostrando su interés por el fenómeno del asociacionismo interregional desde su firma de la Declaración de Flandes el 28 de mayo de 2001 junto a Baviera, Cataluña, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo y la propia Flandes, y estuvo representada en la Convención europea (2001-2003), entre otros por Louis Michel, en la actualidad Comisario europeo.

Este capítulo analizará en clave comparada con respecto al sistema dispuesto también para el resto de entidades sub-estatales belgas, los tiempos y los mecanismos utilizados por Valonia para desarrollar su activación comunitaria. Describiremos el modelo y las características del plan de acción dirigido por el Gobierno valón, y determinaremos los factores y las causas que han propiciado la proyección regional hacia las instituciones europeas. Además de la particular activación valona, que nos llevará a ofrecer una exposición completa de los mecanismos y una reconstrucción exhaustiva de la estrategia regional para influir sobre Bruselas, examinaremos el modelo general de la acción comunitaria de las entidades federadas belgas, en base tanto a la legislación nacional como a la comunitaria.

Más allá de la trascendente dimensión formal o informal de los mecanismos de interacción con Bruselas, Valonia puede movilizarse respecto a las instituciones comunitarias: bien directamente y por sí misma, o bien indirectamente a través del propio Estado belga. Si tenemos en cuenta la preponderancia dentro del actual entramado institucional europeo del Consejo de Ministros, podemos comprender que Valonia, una de las pocas regiones europeas que tiene tanto de *facto* como en la práctica, reconocido el derecho de participar directamente en el mismo, centre su estrategia en la interacción directa o indirecta con la institución comunitaria.

Como en el resto de nuestros casos de estudio, analizaremos primero los cinco mecanismos directos de la movilización ascendente valona, como son la ya citada participación en el Consejo de Ministros de la UE, la realizada en los comités de la Comisión Europea, el trabajo de la delegación regional en la Representación Permanente de Bélgica ante la UE, la participación en el CDR, y su involucración en diferentes asociaciones interregionales. Asimismo, finalizaremos con el desarrollo de la activación indirecta valona a través de los resortes del Estado belga. Con la intención de conformar la voluntad nacional a defender ante organizaciones internacionales como la UE, el sistema federal belga ha dispuesto herramientas como la Conferencia Interministerial de Política Extranjera, o el Comité de Concertación.

Queremos reseñar en relación a la tradicional organización de cada uno de los mecanismos en cada supuesto de estudio, respetaremos metodológicamente la anteposición de la realidad del conjunto de las entidades sub-estatales belgas a la valona. Buscamos continuar con la estructuración habitual del estudio, a pesar de que no se adapte todo lo que debiera al presente caso. Bélgica no es un país que goce de la variedad regional italiana por ejemplo, ya que a pesar de contar con seis entidades federadas, en la práctica es un Estado eminentemente dual: de una parte Flandes y de otra Valonia, al margen claro está de la cuestión de Bruselas. Por ello, trataremos de gestionar el análisis de forma que la descripción de la realidad estatal, antes de la específica del supuesto valón, resulte lo menos redundante posible.

1. La participación de Valonia en el Consejo de Ministros de la UE como fórmula para aumentar su influencia en el proceso de europeización

a) *El marco de la participación de las regiones belgas en el Consejo de Ministros de la UE*

La participación de las Regiones y las Comunidades belgas en el Consejo de Ministros de la UE no es, como en el supuesto del resto de los casos de este estudio, una posibilidad que se puede o no conceder por parte de la autoridad central, sino un derecho adquirido por

las mismas (Jeffery, ESC-8). De esta manera, la participación de las entidades federadas belgas en general y de Valonia en particular en el proceso decisonal europeo a través del Consejo de Ministros de la UE, tiene una base jurídica doble. De una parte, a escala comunitaria el artículo 203 (antiguo 146) del Tratado de Maastricht. De otra, a nivel interno la representación nacional por parte de las entidades federadas belgas en el Consejo de la UE está regulada por el Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994, suscrito entre el Estado federal, las Regiones y las Comunidades. Más allá de otras consideraciones, ese acuerdo consagra un modelo belga basado en la rotación de las entidades federadas que representan a Bélgica en el seno del Consejo, y en el compromiso y la coordinación entre las mismas para adoptar y defender con lealtad la postura belga en la institución comunitaria.

Antes de 1993, las Comunidades y las Regiones belgas no tenían la posibilidad de acceder al Consejo de la UE, en base a la formulación del entonces artículo de 146 del Tratado de Roma, que reservaba a los estados miembros tal posibilidad. Esta situación provocaba la paradoja de que a partir de la sectorialización de los Consejos de Ministros, Bélgica no contase con ministros federales del ramo para sentarse en las sesiones del Consejo, por tratarse de materias descentralizadas y competencia de las Regiones o de las Comunidades. No era extraño que Bélgica fuese representada en un Consejo de Cultura por el ministro federal de Agricultura, ya que la cultura ya era entonces en Bélgica una competencia de las Comunidades, y sólo existían ministros a este nivel pero no al federal.

Entre 1991 y 1993 coincidieron diferentes reformas constitucionales tanto en Bélgica como en la UE. A petición precisamente belga, por las dificultades internas que le suscitaba su participación en los Consejos sectoriales, el artículo 146 (ahora 203) del Tratado de Maastricht, permitía la participación estatal a través de «un miembro con rango ministerial», con lo que las entidades federadas belgas podían ya acudir a los mismos. Pocos meses más tarde, Bélgica se adecuaba jurídicamente a la nueva situación a través del citado Acuerdo de Cooperación de 1994.

Este instrumento jurídico es la piedra determinante en torno a la que gira la representación belga en el Consejo. Establece la creación de un servicio de coordinación específico denominado P.11, dentro de la Dirección de Administración de los Asuntos Europeos, en el seno del Ministerio federal de Asuntos Exteriores, cuya misión es la concertación y la coordinación de la posición común belga a defender en los Consejos de la UE ³⁰³.

Además, el Acuerdo regula exactamente la participación belga, a escala federal o federada en las distintas formaciones del Consejo. Para ello distingue hasta seis tipos de categorías, aunque la división relevante sea entre las cuatro primeras, ya que las dos últimas son meras excepciones. La distinción se realiza en función de que la materia a tratar sea exclusivamente de competencia federal, exclusivamente de competencia de las Comunidades o las Regiones, principalmente de competencia federal y accesoriamente de competencia de las entidades federadas, o principalmente de competencia de las entidades federadas y accesoriamente de competencia federal. Por su parte, los casos excepcionales de los consejos de Agricultura y Pesca forman las dos últimas categorías.

³⁰³ Este aspecto capital será extensamente desarrollado en el análisis del último de los mecanismos, la representación a través del propio Estado belga.

TAB. V-12
**Categorías para la participación belga en el Consejo de Ministros de la UE según el
 Acuerdo de Cooperación de 1994**

<i>Categoría</i>	<i>Representación</i>	<i>Consejos</i>
<i>I</i>	Exclusivamente federal	Asuntos Generales, ECOFIN, Presupuesto, Justicia e Interior, Telecomunicaciones y Consumidores
<i>II</i>	Principalmente federal	Mercado Interior, Sanidad, Energía, Transporte y Empleo
<i>III</i>	Principalmente federada	Industria, Investigación y Medio Ambiente
<i>IV</i>	Exclusivamente federada	Turismo, Educación, Juventud, Cultura y Política Regional
<i>V</i>	Regiones (*)	Agricultura
<i>VI</i>	Flandes	Pesca

(*) A los Consejos de Agricultura sólo acuden las Regiones de Flandes y Valonia, aunque lo hacen a través de un representante federal, que defiende la postura exclusivamente concertada por ambas.

Fuente: Acuerdo de Cooperación entre el Estado federal, las Regiones y las Comunidades para la representación belga.

A los Consejos incluidos dentro de las categorías I y IV, según lo dispuesto en la tabla V-12, acuden exclusivamente el representante federal o el representante de la Región o de la Comunidad que corresponda en función del tipo de competencia y del turno. A los consejos incluidos dentro de las categorías II y III acuden el representante federal o federado acompañado por un asesor en el segundo de los casos de las entidades federadas, y en el tercero de ellos del Estado federal. Cuestiones distintas son la categoría V, que corresponde a los Consejos de Agricultura, a los que acude un portavoz federal que sólo atiende a las indicaciones de las Regiones; y la categoría VI, también sobre una competencia regional, pero cuya representación siempre corre a cargo de Flandes al no poseer la Región de Bruselas ni la valona salidas al mar (Suinen, VAL-19).

En función de las premisas antes expuestas, la Conferencia Interministerial de la Política Extranjera decide para cada reunión del Consejo y en función de las materias a discutir, qué ministro y de qué gobierno representará a Bélgica en el Consejo. La designación entre las entidades federadas de un ministro que las represente en el Consejo, bien como acompañante o asesor, o bien como representante único, se realiza en base a un sistema de rotación semestral decidido por la citada Conferencia Interministerial, que asegure el equilibrio entre las distintas Comunidades y Regiones. El sistema de rotación convenido entre todas las entidades federadas, se cimenta en una estricta igualdad entre ellas, e incluye a la pequeña Comunidad germanófona. Además, congenia la igualdad entre ellas con los intereses particulares de cada una, motivo por el que Valonia acude más frecuentemente al Consejo de Industria, Flandes al de Cultura o la Comunidad germanófona al de Turismo (Lejeune, 2003, p.287). Este sistema de rotación provoca situaciones paradójicas en ocasiones, ya que los ministros

de las entidades federadas belgas pueden verse obligados a defender en el Consejo las posiciones a las que anteriormente se han opuesto en el seno de los órganos de concertación nacionales. Hasta el momento no ha habido problema, y los ministros de las Regiones o de las Comunidades encargados de defender la posición acordada en la Conferencia Interministerial ante el Consejo de Ministros de la UE lo han hecho lealmente, aún en el caso de que en el seno de la Conferencia hubieran defendido la posición contraria (Leroy, 2004, p.7).

Tanto en la categoría II como en la III se prevé la presencia de un asesor. El asesor ya tenga procedencia federal o de las Comunidades o Regiones no tiene derecho al voto en las reuniones del Consejo y sus funciones consisten en asistir al ministro participante, tomar la palabra de acuerdo con el mismo en los temas de su competencia, y en los casos en los que la propia marcha de las negociaciones aconseje actualizar o modificar la posición belga inicialmente pactada entre el Estado y las entidades federadas deberá contactar con los ministros afectados (Pérez Tremps, 1998, p.144).

En los supuestos concernientes a las categorías III y IV, suele resultar insuficiente e ineficaz la mera consulta telefónica del asesor o del titular en la categoría IV. En estos casos la postura oficial belga, según el Acuerdo de Cooperación de 1994, debe ser expresada tras un referéndum y notificada a la presidencia en un plazo de tres días. Esta solución jurídica y de derecho interno no tiene ningún sentido puesto que las votaciones comunitarias no pueden esperar tres días a que Bélgica decida su postura, y a que no se prevé una vuelta atrás en el caso de que la delegación belga no se atenga al Acuerdo de Cooperación y vote de todas maneras. Además, la abstención no es una solución para las votaciones que requieren unanimidad, y valen como un voto negativo cuando se necesita una mayoría cualificada (Woelk, 2003, pp.593-594). Por ello, el representante belga termina votando en estos casos, su voto tiene plenos efectos y no se puede dar marcha atrás. Otra cosa es que políticamente se le pueda acusar de falta de lealtad con el espíritu de las líneas de actuación delimitadas originariamente en la Conferencia Interministerial, y por medio de un acuerdo político se decida excluir a la entidad federada a la que pertenece de su siguiente turno de participación en el Consejo (Lejeune, 2003, pp.288-289).

El Acuerdo de Cooperación también regula algo que no está legislado en derecho comunitario, como es la participación en los Consejos informales, es decir en las reuniones de ministros de carácter informal para intercambios de puntos de vista sobre temas de distinta naturaleza, pero que podrían llegar a ser objeto de decisiones comunitarias en un marco formal. En este sentido, el derecho interno belga prevé una representación idéntica a la de los Consejos formales, pero con la representación única del ministro principal, salvo en los casos en los que se permita una participación más numerosa, supuesto en los que no sólo el ministro asesor sino también otros consejeros, podrían estar presentes en función del acuerdo alcanzado.

Un caso particular es el que sucedió durante el segundo semestre de 2001, cuando Bélgica tuvo la presidencia de la UE. Entonces Bélgica estuvo representada por duplicado. Un ministro presidía las reuniones mientras que otro era el encargado de defender la posición belga. Ello provocó que los Consejos de la categoría II fuesen presididos por un ministro federal y el puesto belga fuese ocupado por un ministro regional o comunitario; que los de la categoría III fuesen a la inversa presididos por un ministro federado y la defensa de los intereses belgas por un ministro federal; y que en los de la categoría IV fuesen presididos por el ministro de una Región o Comunidad, y el puesto belga fuese ocupado por el ministro de otra de las Comunidades o Regiones (Lejeune, 2003, pp.287-288).

Como acabamos de comprobar, el sistema belga de representación en el Consejo de Ministros arbitra un modelo que permite una extensa participación de las entidades federadas en el máximo órgano de representación comunitaria. Y es que si exceptuamos la categoría I, es decir los Consejos de Asuntos Generales, el ECOFIN, Presupuestos, Justicia e Interior, Telecomunicaciones y Consumidores; las Comunidades y las Regiones belgas, participan en todos los demás Consejos de la UE. Esta posibilidad «permite a las regiones belgas en la práctica estar directamente presentes en el setenta o el ochenta por ciento de los Consejos de Ministros que celebra la UE» (Bursens, VAL-1). Sin embargo, esto no implica que Valonia esté presente en el ochenta por ciento de las reuniones del Consejo, puesto que la opción de representación regional es siempre rotaria. Es decir, que le correspondería aparecer por el Consejo una tercera parte de ese ochenta por ciento. Lo que no supone, como explicábamos en el caso escocés cuando citábamos a Jeffery, que cuando no acude su posición no esté representada, ya que el representante belga, sea quien sea, debe ser fiel a la posición previa conformada de la que también Valonia participó. A la inversa, tampoco quiere decir que cuando participe pueda hacer lo que le parezca ya que su actuación está vinculada a la posición belga, y en todo caso como en el resto de los supuestos, representa a la totalidad del Estado belga y no a sí misma.

b) *La participación de Valonia en el Consejo de Ministros de la UE*

Según lo explicado, el Acuerdo de Cooperación entre el Estado federal y las entidades federadas de 1994, modificado en 2003 y 2004, regula el derecho, que no la invitación como sucedía en el caso escocés, de la participación de Valonia en los Consejos de Ministros de la UE. Por ello, Valonia acude regularmente al Consejo de Ministros de la UE, lo que la convierte junto a Flandes y a la Región de Bruselas³⁰⁴, en las regiones de la UE con una más extensa participación en este mecanismo, algo que no pasa inadvertido para otras regiones comunitarias que desearían llegar al nivel de participación en el consejo de las regiones belgas, tal y como nos reconocía el director de la oficina de representación escocesa en Bruselas, Michael Aron (ESC-1).

Pero cuando los diplomáticos valones se sientan en el Consejo no debemos olvidar que no lo hacen para representar a Valonia. «Como delegado de la Región valona en la Representación Permanente belga ante la UE ostento rango diplomático y acudo a las reuniones del Consejo, pero entonces ya no soy valón sino sólo belga», explica Thierry Delaval (VAL-3). Y es que siempre se debe llegar a un acuerdo para que el ministro de la correspondiente entidad federada o el federal defiendan en el Consejo una posición común belga, puesto que la abstención no es buena ni para Flandes ni para Valonia, y además la UE presiona para que ésta no se produzca (Swenden, VAL-20). Más allá de que sea una cuestión simbólica o efectiva, el hecho de que muchas de las más activas regiones legislativas europeas busquen cualquier resorte posible para participar en el Consejo, y envidien las posibilidades valonas en este sentido, revela la importancia capital de este mecanismo de participación dentro del proceso decisonal europeo.

³⁰⁴ En esta ocasión omitimos la referencia a las Comunidades, ya que en el intento de comparar entidades similares, entendemos incluidas en el ámbito de sus respectivas Regiones las materias gestionadas por las Comunidades, en tanto en cuanto esta espacialísima situación no se reproduce en el caso del resto de regiones europeas.

TAB. V-13
Participación de las entidades federadas belgas en el Consejo de Ministros de la UE durante el año 2005 según lo previsto por el sistema de rotación

<i>Categoría II</i>	<i>1 semestre (LUX)</i>	<i>2 semestre (RU)</i>
Mercado Interior	VA	BR
Sanidad	FL	CF
Energía	BR	FL
Medio Ambiente	BR	FL
Transporte	FL	VA
Empleo y A. Sociales	VA	FL
<i>Categoría III</i>	<i>1 semestre (LUX)</i>	<i>2 semestre (RU)</i>
Industria	VA	BR
Investigación	CF	-
<i>Categoría IV</i>	<i>1 semestre (LUX)</i>	<i>2 semestre (RU)</i>
Cultura	CF	FL
Educación	FL	CF
Turismo	FL	CG
Juventud	CG	FL
Política Regional	VA	BR
<i>Categoría V</i>	<i>1 semestre (LUX)</i>	<i>2 semestre (RU)</i>
Pesca	FL	FL
<i>Categoría VI</i>	<i>1 semestre (LUX)</i>	<i>2 semestre (RU)</i>
Agricultura	FL/VA	FL/VA

Siglas: Comunidad francesa (CF), Comunidad germanófona (CG), Región y Comunidad Flamencas (FL), Región valona (VA), Luxemburgo (LUX), Reino Unido (RU).
Fuente: CESRW, 2006b, p.65.

Llegar a definir el número exacto de ocasiones en las que Valonia participa durante un año concreto en el Consejo de Ministros de la UE, parece tan complejo como irrelevante. Depende del número de Consejos, de que se convoquen más o menos dentro de unos sectores u otros, así como del sistema de rotación de las Regiones y Comunidades belgas para el año en cuestión. Sin embargo, sí que es posible aproximarse a ello si analizamos el cuadro de la participación de las entidades federadas belgas durante un año concreto. Si tomamos como base el ejemplo de lo sucedido durante el año 2005, en la tabla V-13 se advierten algunas cuestiones reseñables.

La participación valona en los Consejos de Ministros no se circunscribe a aquellos en los que está formalmente presente, sino que en cierta forma acude también por medio de la Comunidad Francesa (extendida mayormente sobre territorio valón) y por medio de la Comunidad germanófona (ubicada en su totalidad en Valonia). Si exceptuamos los Consejos de la categoría I a los que sólo acuden representantes federales, y sumamos los consejos en los que participa la Región valona, la Comunidad francesa y la Comunidad germanófona, se alcanza la mitad de los Consejos celebrados, y la práctica totalidad de ellos por materias al año, ya que el sistema de rotación así lo prevé³⁰⁵. Ello supone que si aceptamos como decía el profesor Bursens que los Consejos pertenecientes a la primera categoría forman un veinte por ciento de los totales, y no tenemos en cuenta el número dispar de formaciones del Consejo que se celebran cada año en función del sector, podemos concluir que Valonia (al igual que Flandes) participa anualmente en torno al ochenta por ciento de los Consejos sectoriales y en el cuarenta por ciento de las reuniones de los mismos, ya que por el sistema de rotación sí participa en el primero de los semestres del año no lo hace en el segundo y viceversa.

El acuerdo de rotación entre las entidades federadas belgas es «de carácter semestral y único dentro del ámbito de la UE» (Suinen, VAL-19), se negocia para un periodo de cinco años, y su última versión se alcanzó en diciembre de 2004 para el periodo 2005-2009. Aunque pretende ser una cuestión casi matemática, queda ponderado por los intereses particulares de las Regiones, motivo por el cual es más frecuente que Valonia participe más a menudo en los de Industria y Política Regional, y que Flandes aparezca más por los de Cultura, y siempre en los de Pesca. Es más, la Región valona ha concentrado sus mayores esfuerzos en la participación en estas dos formaciones del Consejo, tomando incluso la costumbre de organizar Consejos informales en materia de política regional, como sucedió en 1993 y 2001 con motivo de las presidencias belgas de la UE; y en la participación valona como representantes belgas en este tipo de formaciones del Consejo. En los Consejos de Política regional Valonia ha solido presentar en nombre de la totalidad de Bélgica una serie de posturas en relación a las sucesivas reformas de los fondos estructurales. Por su parte en los Consejos de Industria, tanto en aquellos que se encargó de presidir en 1993 y 2001, como en los celebrados bajo otras presidencias, los representantes valones incidieron en el porvenir de la siderurgia europea, la política de la concurrencia, la política en materia de ayudas de Estado al sector industrial, y la política en relación a las PYMES. Es bastante lógica esta elevada involucración ya que las decisiones de la formación de Industria del

³⁰⁵ La única excepción es la derivada de la categoría V, la pesca, a la que acude siempre Flandes puesto que Valonia carece de salida al mar.

Consejo de la UE tienen una incidencia particular en una región como Valonia (Peral y Six, 1997, p.176).

Si algo diferencia el *status* de la participación valona en el Consejo de Ministros en relación a la del resto de entidades sub-estatales que forman parte de este estudio es el hecho de que mientras que en el resto de los casos esta posible participación se justifica por una invitación del gobierno estatal y no deriva de un derecho regional adquirido. Esto provoca que en el caso valón no quepa lugar a la improvisación como sucede en los otros casos. Como explica Massart-Piérard (VAL-13), el sistema que permite la participación valona en el Consejo «deriva de la realidad de un país tan descentralizado que hasta el más mínimo detalle está regulado».

Tal y como se recoge en la extensa literatura sobre la temática y como confirmaron los académicos, políticos, funcionarios, periodistas y miembros de asociaciones consultados, la oportunidad otorgada a Valonia por el sistema constitucional interno belga ha influido decisivamente en la primacía del interés por la participación en el Consejo en detrimento de otros posibles mecanismos. «La diferencia entre Valonia y el resto de las regiones europeas radica en que mientras que nosotros invertimos nuestro esfuerzo y nuestros recursos en preparar la participación en el Consejo, las demás, que carecen de nuestras posibilidades, dedican su tiempo a las tareas de *lobbying*», explicaba al respecto el director de la Dirección General de Asuntos Exteriores, Philippe Suinen (VAL-19).

Sin embargo, esta larga práctica de participación valona en el Consejo no evita que se puedan apuntar maneras de hacerla más efectiva. En esta línea el delegado de Región valona en el seno de la Representación Permanente belga ante la UE, Thierry Delaval (VAL-3), echa en falta un refuerzo de la posición regional derivada de la sistemática presentación de la misma ante el Gobierno regional para obtener una aproximación más estratégica, así como la definitiva separación de las cuestiones comunitarias y las relaciones internacionales al interno de la administración valona. De esta manera, se podría revertir la opinión que lleva a opinar a académicos de la Universidad de Lovaina como Rihoux (VAL-17) o Quévit (VAL-16), que la participación valona en el Consejo es demasiado indirecta y en ocasiones discutible, al depender todo el proceso de la conciliación previa.

Más allá del conjunto de valoraciones de los actores consultados acerca de la participación valona en el Consejo de Ministros de la UE para influir en el proceso decisonal europeo, como prueba de la importancia que para Valonia puede tener la utilización de este mecanismo, un alto funcionario valón explicaba de qué manera se desbloqueaba el Consejo de Ministros de Política Regional que en 1993 debía acordar la nueva programación de fondos estructurales para el periodo 1994-1999: «Como consecuencia de la negociación, los británicos consiguieron que la región escocesa de las Highlands entrase dentro del Objetivo 1 a pesar de exceder (77%) el límite del 75% de riqueza respecto a la media de la UE. Al encontrarse nuestra provincia de Hainaut en una situación idéntica (77%), informé al entonces presidente valón Spitaels. Como la política regional es una materia federada de nuestra competencia no tuvimos que ir a través del gobierno federal sino que Spitaels acudió directamente al Consejo, donde se encontró con la oposición del presidente francés Mitterrand. Fuimos hasta el Elíseo para convencerle de que nuestra situación era la misma que la de la región francesa de Nord-Pas de Calais. Si llegaron entonces fondos del Objetivo 1 a Valonia debemos agradecerlo a Mitterrand. En el Consejo Europeo que días más tarde debía dar luz verde a los presupuestos Francia y el RU, junto a países tradicionalmente perceptores de fondos estructurales como España e Italia, formaron un frente común, defendiendo la postura sustentada

por la CE. No hubo problemas con la votación y Valonia fue incluida dentro del Objetivo 1. Se trata de una clara muestra de la importancia que tuvo para Valonia participar directamente en aquel Consejo de Ministros de Política Regional» (_____, VAL-23).

Este testimonio constituye en valioso ejemplo de cómo en la práctica Valonia ha podido utilizar su privilegiada presencia en ciertos Consejos de Ministros de la UE para influir efectivamente en la formulación de las decisiones de las instituciones de Bruselas. Y es que las valoraciones de los agentes cualificados consultados desprenden unos altos niveles de satisfacción con la utilización del mecanismo y la participación valona en los Consejos de Ministros, tal y como se refleja en las tablas V-14 y V-15.

TAB.V-14

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Consejo de Ministros de la UE en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno).

<i>Académicos</i>	Alta (0,72)
<i>Políticos</i>	Alta (0,87)
<i>Funcionarios</i>	Alta (1)
<i>Asociaciones</i>	Media (0,50)
<i>Periodistas</i>	Media (0,50)
<i>Total</i>	Alta (0,80)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

La satisfacción debe ser real y no mera publicidad si atendemos a las revelaciones de los académicos flamencos consultados, quienes aunque no deberían tener interés alguno en hacer una interpretación sesgada, responden consciente o inconscientemente en comparación con la situación flamenca. Para Swenden (VAL-20) de la Universidad de Edimburgo, resulta evidente que a Valonia el mecanismo de la participación en el Consejo le parece óptimo ya que a su juicio no se esmeran en hacer *lobbying* a la Comisión Europea. Mientras que Maddens (VAL-12) de la Universidad de Lovaina (Flandes), se muestra aún más contundente: «Evidentemente el mecanismo es mucho más satisfactorio desde la perspectiva valona que desde la flamenca, ya que sus elites políticas están de acuerdo con el *status quo* y no piden su reforma. El motivo reside en que en términos de impacto, éste es muy alto para Valonia, tanto por su población, como por el hecho de que no lucharon por obtenerlo».

Aparte del número de ocasiones en que representantes valones acuden a los Consejos de Ministros de la UE, que constituye un indicador relevante pero que no es definitivo por si mismo, hemos construido las tablas V-14 y V-15 para desvelar la eficacia, o al menos la más subjetiva satisfacción con la eficacia de la participación regional en las formaciones del Consejo, desde la perspectiva de los intereses valones. A pesar de que no todos los grupos de especialistas consultados se muestran igual de satisfechos con la mencionada utilización valona del mecanismo, el conjunto de ellos entiende que la eficacia de la acción regional es elevada

con una media que denota una satisfacción con el mecanismo, superior como veremos a la expresada para todos los demás (0,80 sobre 1, según la tabla V-14). Además, tres de los cinco grupos de actores consultados (académicos, políticos y funcionarios), reflejan una satisfacción alta con medias numéricas muy elevadas, que en el caso de los funcionarios, tal vez parte decisiva del mecanismo, reflejan una valoración unánime. Sólo los miembros de asociaciones y periodistas especializados se muestran más críticos, revelando aún así una satisfacción media con la eficacia de la participación valona en los Consejos de la UE.

La elevada valoración del mecanismo por el conjunto de los especialistas acerca de la realidad valona consultados se refleja también la tabla V-15, que nos revela que dos terceras partes de los mismos entienden que la eficacia de la presencia regional directa en los Consejos de Ministros es elevada, mientras sólo un cinco por ciento de los mismos creen que la misma es baja para Valonia.

TAB. V-15

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Consejo de Ministros de la UE. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta),

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
-	5,55 %	27,77%	66,66%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

Aparte de estas valoraciones concretas es interesante acudir a las explicaciones de las mismas. Para Lebrun (VAL-11), vicepresidente del Parlamento valón, lo importante del modelo radica en que ha permitido a Valonia una representación de Estado, la obtención de fondos y la participación en debates sobre materias de interés regional; algo en lo que coincide el director general de Asuntos Internacionales Philippe Suinen (VAL-19), quien subraya la oportunidad que supone el Consejo para expresar las perspectivas valonas; en la línea de lo manifestado por otro funcionario de la administración valona como Joachim (VAL-8), para quien el Consejo «es un buen lugar para hacer *lobbying*, una tribuna útil y de gran visibilidad para Valonia».

No obstante, alguno de los agentes consultados mostró sus reticencias acerca de la eficiencia del mecanismo. Entre ellos, el académico Rihoux (VAL-17) señalaba que la «identidad negativa valona» y el desequilibrio entre las sub-regiones económicas dentro de la misma región suponen un *handicap* a la eficacia de la participación valona en el Consejo de Ministros, que además no es tan útil como podría pensarse en un principio por las restricciones federales, aunque la condición de «vecino pobre» de Valonia le haga obtener fondos y convertirse en una ganadora de las políticas europeas.

En cualquier caso estar o no estar presente en los Consejos de Ministros tiene su importancia. José Happart (VAL-6), actual presidente del Parlamento valón, que como ministro valón de agricultura acudió entre 1994 y 1999 a los Consejos de Agricultura de la UE, lo explicaba gráficamente: «El Consejo es como un partido de fútbol en el que el entrenador puede dar todas las consignas a priori que considere oportunas, pero la práctica en el terreno

de juego es una cosa distinta. Sobre el campo es el ministro el que participa (el jugador), el que tiene la primera noticia de lo que pasa y debe actuar en consecuencia. A veces no es posible parar el partido para pedir consejo al entrenador o repetir la jugada, ya que la política comunitaria consiste en un juego de compromisos».

2. La interacción de Valonia con la Comisión Europea como método para aumentar la influencia regional en la gobernanza Europea

a) *El marco de la participación de las regiones belgas en los comités de la Comisión Europea*

Al igual que la posible participación de las regiones europeas en el seno de la Comisión Europea (CE) no viene recogida en los textos constitutivos de derecho primario europeo como sí que sucede con la participación sub-estatal en el Consejo de Ministros desde las previsiones contenidas en el Tratado de Maastricht; tampoco el tan preciso y medido derecho constitucional interno belga ha dispuesto regulaciones específicas en la materia. Y se trata de una significativa carencia de legislación a ambos niveles, pues la CE no sólo tiene funciones ejecutivas sino que su influencia al inicio del proceso legislativo es determinante para el mismo. La imposibilidad de una multiplicación administrativa de la CE provoca que deba abrirse a la participación de expertos externos de Estados miembros como Bélgica, y de las entidades sub-estatales que los componen como Valonia.

Valonia, Flandes, Bruselas-Capital, pero también el resto de regiones europeas saben de las necesidades de la CE para desarrollar el denominado sistema de la *Comitología* (creación de comités *ad-hoc* para el desarrollo, la legislación y la aplicación de las regulaciones oportunas en los más diversos sectores, consintiendo la participación en defensa de sus intereses, de representantes externos a la CE), y procuran estar preparadas para participar en el mismo. «La Comisión es una institución muy abierta que está siempre disponible», explica Anne Lange (VAL-10). Y ésta que parece una declaración demasiado ampulosa y falta de contenidos hace implícitamente mención a algunos detalles importantes. De una parte, no sólo es importante lo que se dice sino quién lo dice. Lange es la máxima representante de la Comunidad francesa en la Representación Permanente belga, que es el foro más cercano a las instituciones europeas y aparte de los funcionarios o expertos que vienen de las administraciones sectoriales belgas o de los externos contratados específicamente en cada momento, la fuente que nutre los comités de la CE de expertos belgas. De otra parte, cuando Lange dice que la Comisión está siempre abierta está anunciando implícitamente que el viaje es de ida y vuelta. La CE necesita de expertos flamencos, valones o de Bruselas para hacer funcionar su sistema de la *Comitología* de una manera más o menos formal, pero a cambio cuando cualquiera de las entidades sub-estatales belgas necesita acudir a la CE informalmente para exponer sus puntos de vista al inicio del proceso legislativo la institución comunitaria le escucha.

Son las dos caras del mecanismo: la formal compuesta por los comités, la informal que se desarrolla a través de los contactos directos entre los funcionarios de la CE y los de las entidades federadas belgas. Y son dos vertientes que se retroalimentan pues una no podría subsistir sin la otra ya que como sugiere el delegado de la Región Valona en la Representación Permanente belga, «al acudir a los grupos de trabajo de la CE conocemos a sus miembros y hacemos contactos con sus servicios, por lo que ya no necesitamos llamar a la puerta» (Delaval, VAL-3).

La participación en los comités de la CE y la interacción con la institución europea conllevan el desarrollo de una serie de tareas por parte de los funcionarios o asesores de las entidades sub-estatales. Éstos de una manera más o menos evidente en función de las condiciones y de la formalidad de los encuentros representan y defienden los intereses de la Región o de la Comunidad a la que representan. Además, se anticipan a la redacción de los proyectos legislativos y siguen los trabajos de elaboración de los mismos. También comparten, intercambian y transfieren información útil con la CE sobre aquellos aspectos que la institución comunitaria precisa conocer, y analizan los borradores de los proyectos de regulación y de los programas comunitarios en tramitación. Asimismo, y con respecto a los gobiernos y a los ministerios regionales o de las Comunidades, aseguran el seguimiento actualizado de la información acerca de los contactos con la CE, proporcionándoles consejo y asistencia acerca de la configuración de los *dossiers* y programas institucionales de contenido europeo.

Tal y como apuntamos al inicio, el problema más grave que rodea a la utilización de este mecanismo por parte de las Regiones y de las Comunidades belgas es la falta de institucionalización del mismo. En un principio y siguiendo la lógica constitucional belga, tal y como explica Massart-Piérard (VAL-13), los expertos belgas que acuden a los comités de la CE deben ser de procedencia regional en los casos en los que la competencia a tratar sea de competencia de las Regiones, reproduciéndose el modelo previsto para el caso del Consejo de Ministros. El problema radica en que «estas indicaciones generales que hacen depender la participación de la materia y de la competencia a tratar son sólo directrices generales» (Lagasse, VAL-9), pero no se reflejan en un soporte legal adecuado. Ello provoca que en ausencia de reglamentación al respecto, las Regiones sólo puedan realizar un acercamiento empírico, con lo que a veces se originan incluso problemas de coincidencia temporal-espacial puesto que no todas pueden estar representadas en el mismo momento (Suinen, VAL-19).

Como bien explica el académico flamenco Peter Bursens (VAL-1), «aunque la participación en los comités se rija por principios similares a la del Consejo, no se encuentra sistemáticamente organizada porque no es una cuestión que esté regulada en el Acuerdo de Cooperación»; a lo que añade que también tiene su lógica pues se trata de cosas diferentes porque los comités de la CE son una cuestión de expertos y no de coordinación, ya que los expertos pueden saber mucho de su especialidad pero no tienen también que saber de coordinación.

Junto a la particular falta de institucionalización del mecanismo en Bélgica, encontramos también como *handicap* para el desarrollo de este mecanismo, el habitual alto grado de informalidad del mismo. Ambos factores han provocado que apenas sea objeto de estudios, que la literatura belga se refiera en escasas ocasiones al mismo, y que muchos de los agentes sociales entrevistados apenas sean capaces de aportar unas mínimas referencias sobre el mismo. Pero no solamente ellos, sino que oficialmente ni los gobiernos regionales que tal vez no estén muy interesados en desvelar el tipo o la frecuencia de los contactos que tienen con la CE, ni el gobierno federal que bien poco puede hacer para evitar que funcionarios y políticos de las entidades federadas establezcan contactos con la CE, arrojan luz sobre la cuestión.

A pesar de ello, y aunque no sea imposible averiguar la frecuencia exacta, podemos afirmar que la participación es regular: «es obvio que hay una interacción continua entre los funcionarios flamencos y los de la CE, como también sucede en el caso de los valones», refrenda Maddens (VAL-12) de la Universidad flamenca de Lovaina. Y no sólo eso sino que exis-

te la percepción de que Flandes y Valonia no utilizan el mecanismo como arma arrojadiza sino que se apoyan mutuamente en su trabajo dentro de los comités ya que resulta más efectivo hacerlo así que pagar los costes de la ausencia de cooperación (Swenden, VAL-20).

Sin embargo, la percepción general de los especialistas consultados es que la participación sub-estatal en los comités de la CE y la interacción con los funcionarios de la CE constituyen un mecanismo de segunda importancia para unas entidades federadas que ya se sientan en la «mesa de los mayores». Es decir, para Flandes, Valonia o Bruselas-Capital, habituadas a asistir al Consejo de Ministros de la UE, participar en los comités de la UE no es una cuestión demasiado trascendente en la que estén dispuestos a invertir mucho tiempo ni recursos. En esta línea se expresa el académico Bursens (VAL-1), para quien Bélgica no está demasiado preocupada acerca de la interacción con la CE, lo que se demuestra por el hecho de que muchas veces los funcionarios de las distintas administraciones belgas cargados de trabajo no saben ni dónde ir ni cómo llegar con lo que a veces no aparecen y en ocasiones acuden tres o cuatro al mismo lugar. «No se trata de una prioridad para Bélgica, nuestros políticos no lo consideran importante y estamos perdiendo oportunidades de influir, por lo que me declaro insatisfecho», concluye de manera categórica. Y no se trata de una opinión cualificada aislada, porque esta escasa satisfacción declarada desde Flandes, se repetirá como veremos a continuación en Valonia.

b) *La interacción de Valonia con la Comisión Europea*

Como quedó reflejado con anterioridad, Valonia al igual que el resto de las entidades federadas belgas viene participando, de manera más o menos informal en los comités de la CE. A pesar de que la mencionada participación valona no está institucionalizada ni regulada, se han reconocido acercamientos o meros contactos de *lobbying* (todavía si cabe menos institucionalizados) de expertos, funcionarios y políticos valones, fuera del ámbito comúnmente denominado como *Comitología*, con lo que resultan aún más difícilmente contrastables.

Y no sabemos si como consecuencia de la dificultad de su contrastación, o tal vez para no alejarse de un discurso políticamente correcto algunos cualificados actores valones consultados consideran que los contactos se realizan siempre de manera clara y transparente. «Todos los contactos se realizan a través de la Representación Permanente. Lo formal es lo que existe y lo demás son fantasmas», explicaba la académica Massart-Piérard (VAL-13) acerca de la cuestión. Y no fue la única puesto que el mismo vice-presidente del Parlamento valón, Michel Lebrun (VAL-11), relataba que aunque los contactos y los intentos de influir de la Región valona existen, sin embargo son esencialmente de naturaleza gubernamental, con lo que al estar formalmente canalizados, no se podría hablar a su juicio de prácticas de *lobbying*.

Sin embargo, Jean Marc Joachim (VAL-8) no tuvo inconveniente en justificar la utilización de cauces no convencionales en la relación regional con la CE, e incluso comentó sus bondades: «los contactos bilaterales suelen ser más efectivos que los foros numerosos. No sólo es eficiente sino también legítimo acercarnos a la CE para obtener beneficios ya sea de manera formal o informal». En su línea, el delegado regional en la Representación Permanente belga, Thierry Delaval (VAL-3) apunta que formar parte de la representación les beneficia para alcanzar los contactos personales necesarios para poder tener otras fórmulas a través de las cuales llegar a la CE. Y nos inclinamos a pensar que Joachim está en lo cierto, y que los contactos informales entre expertos, funcionarios y políticos regionales y los miembros de la CE, incluso a los más altos niveles políticos se suceden. De he-

cho, cuenta un alto asesor del Gobierno valón, que antes de la votación en Consejo Europeo que debía aceptar los presupuestos para el periodo de programación 1994-1999, por los que finalmente se incluiría a la provincia valona de Hainaut en el Objetivo 1, representantes valones se encontraban departiendo con el entonces Presidente de la Comisión, Jacques Delors, cuando se acercó el Primer Ministro belga de la época, el flamenco Jean-Luc Dehaene, al que no tuvo inconveniente en llamar a capítulo. «No vayas traspasar la línea roja, no te olvides de votar por el Objetivo 1», escuchó del Presidente de la Comisión el Primer Ministro belga (_____, VAL-23).

Entre los altos funcionarios valones entrevistados se considera que se busca realizar un trabajo óptimo dentro de este mecanismo de interacción con la CE, pero que no es todo lo efectivo que pudiera ser para los intereses regionales por la carencia de recursos tanto humanos como presupuestarios. Philippe Suinen (VAL-19), director de la Dirección General de Asuntos Exteriores de la Región valona, reconocía que debido al elevado número de comités de la CE, le resulta imposible enviar representantes regionales a todos ellos, por lo que debe establecer unas preferencias ya que, aunque le gustaría acudir a todos, es imposible por cuestiones de presupuesto. Y con él coincidía el delegado Thierry Delaval (VAL-3), que asegura que serían mucho más efectivos si tuviesen más recursos, ya que muchas veces les resultaría más efectivo tener muchos más contactos previos al sentarse en la mesa antes de la fase de redacción legislativa.

A pesar de estas quejas por la ausencia de efectivos, se ha constatado que dentro de la administración regional hasta unas cincuenta personas se encargan de mantener contactos con la CE. Se trata de la decena de funcionarios que trabajan en la Delegación de la Región valona en la Representación permanente belga ante la UE, los dos funcionarios que gestionan la Casa Europea de las Empresas Valonas (MEWE), y una docena de funcionarios más en el seno de la Dirección General de Asuntos Internacionales de la Región valona. A estos, se deben añadir otros 25 «correspondientes europeos», que son funcionarios de todos los sectores de la administración regional que lidian con cuestiones de su propio sector que tienen repercusión europea. Sin embargo, el sistema no es todo lo eficaz que podría ser ya que, se queja Suinen, «los correspondientes europeos de los departamentos funcionales no nos pasan unos *dossiers* lo suficientemente completos de las reuniones a las que asisten, con lo que inconscientemente se guardan información para retener esferas de poder» (Suinen, VAL-19).

Desde Flandes, los académicos consultados confirman algunos de los extremos explicados por los agentes valones. Se incide en que la utilización de este mecanismo por parte valona es un fenómeno relativamente joven, ya que la Región valona prácticamente acaba de comenzar a desarrollarlo y todavía le falta diversificarlo (Swenden, VAL-20). Y se declara, que hasta el momento el acercamiento valón a la CE ha tenido un marcado carácter pragmático enfocado a la obtención de fondos europeos (Maddens, VAL-12). Y este último extremo no es una maliciosa insinuación flamenca sino que es reconocido por Jean Pierre Robbets (VAL-18), alto funcionario de la administración regional, quien confirma que tienen buenas conexiones con los grupos de trabajo de la CE, que hacen constantes *dossiers*, y que se interesan por niveles sectoriales concretos como los fondos estructurales o las fórmulas de cooperación.

Benôit Rihoux (VAL-17), profesor de la Universidad de Lovaina, realiza una distinción acerca de las relaciones valonas con la CE, entre el plano político-institucional y el económico. Y es que a su juicio, el comportamiento de ambas dimensiones es muy heterogéneo. Entiende que el sector público está mucho peor organizado en Valonia que en otras regiones europeas como Cataluña o Baviera, pero que también está peor organizado que el mismo sec-

tor económico valón, ya que a la cabeza de numerosos y potentes intereses sectoriales transnacionales económicos establecidos en Bruselas, que de hecho cooperan en el proceso de consultación, se encuentran muchos valones.

Según todo lo anteriormente explicado y tal y como se puede apreciar en las tablas V-18 y V-19, los agentes consultados en el caso valón no se han demostrado demasiado entusiasmados ni satisfechos con los logros obtenidos por el mecanismo de la interacción regional con la CE. Y es que aunque algunos académicos valones se hayan manifestado moderadamente satisfechos con el mismo, al entender que la representación en los comités de la CE es una posibilidad bien exprimida por Valonia (Massart-Piérard, VAL-13), o que se trata de un mecanismo muy importante y satisfactorio para la región (Quevit, VAL-16); sin embargo la mayor parte de las valoraciones han ido dirigidas en el sentido opuesto.

Para el académico flamenco Peter Bursens (VAL-1), en Bélgica no existe una efectiva cultura de acercamientos informales a los miembros de la CE, una opción que en Valonia se ve además condicionada por la escasez de recursos. Y es una visión compartida por el mismo Presidente del Parlamento valón, el socialista José Happart (VAL-6), quien cree que institucionalmente Valonia no tiene capacidad para influir en la CE, ya que se encuentra todavía anclada en la fase de implementación de los programas comunitarios y por tanto su influencia sobre la institución comunitaria es escasa. Y es que tanto Flandes como Valonia han entendido tradicionalmente a la CE como un componente intrínseco más del paisaje de Bruselas, que no han sentido todavía la necesidad de tejer una tupida malla de contactos a escala tanto fomal como informal con la institución comunitaria.

TAB.V-16

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en los comités de la Comisión Europea en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Media (0,61)
<i>Políticos</i>	Media (0,50)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,75)
<i>Asociaciones</i>	Baja (0)
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Media (0,58)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

Más allá de la descripción de la acción regional en la participación en los comités de la Comisión Europea y en sus acercamientos informales a los funcionarios de la institución europea, debemos analizar la eficacia de los mismos. Para desvelar la subjetiva satisfacción con la eficacia de la utilización regional del mecanismo, desde la perspectiva de los intereses valones, nos hemos valido de las entrevistas realizadas para construir las tablas V-16 y V-17. Aunque las valoraciones con la satisfacción de la eficiencia en función de los dis-

tintos tipos de especialistas consultados, recorren todo el arco de posibles respuestas, desde las que afirman una satisfacción baja a las que por el contrario la suponen elevada, el conjunto de ellos se decanta por una influencia de tipo medio (0,58 sobre 1 en la tabla V-16). Contrastan las muy negativas opiniones de los miembros de asociaciones y periodistas con las de los funcionarios valones, sin duda los grandes valedores del mecanismo. Resaltan una satisfacción media tanto académicos como políticos, siendo incluso algo más críticos los segundos que los primeros (0,50 por 0,61 sobre 1 según la tabla V-16), algo que es remarcable debido a la tendencia habitual de los políticos de valorar por encima de la media de los grupos consultados.

TAB. V-17

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en los comités de la Comisión Europea. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
-	22,22 %	38,88%	38,88%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

Las mismas consideraciones pueden deducirse de la tabla V-17, que refleja un mayor porcentaje de satisfechos que de insatisfechos (38% a 22%), con un amplio sector que revela una satisfacción media (38%). Sin embargo, consideramos necesario atribuir estos resultados como los de la media de la tabla V-16 al mayor peso en la muestra utilizada de los funcionarios, mucho más accesibles que los desencantados miembros de asociaciones o periodistas. Su satisfacción con el mecanismo ha elevado unos índices, que a nuestro parecer y según todo lo explicado con anterioridad, no revelan la eficacia real valona, que nosotros entendemos baja/media. Por ello, consideramos tan explicativas como certeras la conclusiones del eurodiputado valón por el Partido socialista europeo, Marc Tarabella (VAL-21), que sostiene que «Valonia no está suficientemente presente en la CE, prácticamente sólo se moviliza para la obtención de fondos estructurales cuando debería estar mucho más presente con especialistas sectoriales, y se puede constatar a escala regional una grave ausencia de información».

3. La representación de Valonia en Bruselas como expresión de las aspiraciones regionales en el seno de la actual UE

a) *Las diferentes fórmulas de presencia de las regiones belgas en Bruselas*

En las dos últimas décadas la situación de las oficinas de representación de las diferentes entidades sub-estatales en Bruselas ha variado drásticamente. De ser un fenómeno desconocido a inicios de la década de los ochenta, han proliferado de tal manera que hoy superan los dos centenares y medio. Se trata de unas oficinas *ad hoc* que pretenden acercar las regiones a Europa, y Europa a las regiones con la intención de beneficiarse de las oportuni-

dades que la UE ofrece a las regiones, paliar la lejanía que las separa del centro decisonal europeo. Y es precisamente la práctica inexistencia de esta distancia respecto a Bruselas para las Regiones y Comunidades belgas, la que impide que las entidades sub-estatales belgas reproduzcan el extendido y tradicional modelo de la oficina de representación regional en Bruselas.

La explicación más común compartida tanto por flamencos como por valones se basa en que no necesitan una representación en Bruselas cuando ya están físicamente presentes en la capital belga. Y es que como consecuencia de las disputas internas entre flamencos y valones acerca de la cuestión de Bruselas, muchas de las instituciones regionales y comunitarias se encuentran en la capital belga. «Tener una embajada en Bruselas no tiene sentido porque Bruselas es parte de Flandes», asegura categóricamente el académico flamenco Maddens (VAL-12), reproduciendo una perspectiva que con otros matices comparte su homóloga valona Massart-Piérard (VAL-13), para quien el modelo de las oficinas regionales ni es necesario ni cuadra en el caso belga ya que la estrategia es diferente y su hipotética existencia, funcionalmente no resolvería nada.

Cuando Massart-Piérard habla de otra estrategia está desvelando que aunque las entidades sub-estatales belgas hayan renunciado al tradicional modelo de las oficinas regionales de representación, ello no implica que hayan asimismo desestimado disponer de una presencia ante la UE. Como consecuencia del modelo federal belga, las entidades sub-estatales han adoptado un tipo de representación que revela una posición privilegiada para la defensa de los intereses de las mismas (Lange, VAL-11). Las delegaciones regionales se han ubicado oficialmente en el seno de la Representación Permanente belga ante la UE. Ello les otorga *status* diplomático aunque dependan funcionalmente de las autoridades regionales y no del embajador belga. Esa situación permite a las entidades federadas belgas alcanzar un alto nivel de centralidad (Dandoy y Massart, 2005), y su cercanía al centro del proceso decisonal europeo provoca que sean contactadas por otras oficinas regionales europeas (Lazega, 1994). Y es que ese *status* de diplomático les concede un rango de embajada, algo de lo que carecen el resto de las regiones europeas (Massart-Piérard, VAL-13).

Sin duda se trata de un modelo al menos exclusivo, ya que en la actualidad aunque las oficinas regionales europeas suelen encontrarse más o menos reconocidas por las representaciones permanentes de los estados de las que forman parte, todas niegan que tengan dependencia alguna de sus mencionadas representaciones por mucho que sostengan evidentes contactos de colaboración. Pues bien, las delegaciones de las entidades federadas belgas, si bien no son dependientes de la Representación Permanente belga en última instancia ya que se subordinan a la administración (Dirección General de Relaciones Internacionales) y al gobierno regional (Gabinete de la Ministra Dominique Simonet, en el caso valón), sí que se integran y forman parte de la misma, sosteniendo unas relaciones de cooperación privilegiadas facilitadas por la presencia física en un mismo edificio de trabajo.

Este modelo pretende ser, al menos en principio, estructuralmente homogéneo. Sin embargo, la disparidad de las representaciones deriva tanto de su tamaño, como de su organización interna y de las realidades federadas a las que finalmente representan. La más extensa es la flamenca que representa a las fusionadas Comunidad y Región flamenca con doce funcionarios. Desde 1998, tanto Valonia como la Comunidad Francesa decidieron evitar duplicidades y reunir sinergias integrándose en una delegación conjunta dentro denominada Delegación Valonia-Bruselas que cuenta con ocho funcionarios. Asimismo, la región de Bruselas-Capital tiene su propia delegación en la que trabajan tres funcionarios, mientras que tam-

bién un único delegado de la Comunidad germanófona forma parte de la Representación Permanente belga.

Más allá de estas representaciones oficiales de las entidades federadas belgas, ni Flandes ni Valonia han sabido resistir la tentación de probar la utilización de fórmulas tradicionales de representación de intereses principalmente económicos al estilo de otras regiones europeas. Por ello, desde 2002 nació para cuestiones meramente comerciales la reducida estructura (dos funcionarios) de la Casa Europea para las Empresas Valonas (MEWE). Por su parte, a mediados de 2006 Flandes creó una estructura de intereses, principalmente aunque no únicamente económicos, dependiente de la delegación flamenca en la Representación Permanente, denominada Agencia Flamenca de Conexiones Europeas (VLEVA).

Sin detenernos en el caso valón que analizaremos en profundidad a continuación, las representaciones en Bruselas del resto de las entidades federadas belgas se caracterizan por los siguientes rasgos distintivos:

1.—*Flandes*. La delegación flamenca se integró en la Representación Permanente belga en 1994. Cuenta con un director, Filip D'Have y once funcionarios. Se trata de un sistema curioso porque los funcionarios se dividen sectorialmente ocupando cada uno una parcela, pero trabajan para la delegación sólo a tiempo parcial y como adjuntos de la misma reproduciendo las divisiones y la estructura sectorial de la Administración flamenca, ya que no sólo son sino que actúan también como funcionarios dentro de la misma. Aunque una gran parte de su trabajo consiste en preparar las formaciones del Consejo de Ministros de las que forma parte, el perfil de la delegación es claramente administrativo y dedica la mayor parte de sus recursos a la gestión de información, *dossiers* y al establecimiento de redes de contactos con otras regiones europeas, así como con las instituciones de la UE (Gobierno de Flandes, 2007). Se trata de un modelo que desarrolla labores de contactos y *lobbying* como si de una oficina regional más se tratase, algo que suscita las dudas de los académicos flamencos. Y es que mientras que Maddens (VAL-12) sostiene que no tiene sentido para Flandes disponer de una oficina física específica ya que basta con un tipo de contacto más intenso organizado de manera sectorial; Bursens (VAL-1) considera que la estrategia es errónea y entiende que si realmente se tiene interés por influir se debe disponer de una oficina *ad hoc*, porque aunque la actual delegación se mueva bien y consiga una cierta influencia, sobre todo en el Consejo, tiene unas capacidades limitadas y eso supone un *handicap*.

Como explicamos, y tal vez para jugar todas las cartas, desde mediados de 2006 Flandes también está representada en Bruselas a través de la la Agencia Flamenca de Conexiones Europeas (VLEVA). Esta novedosa estructura pretende: alcanzar una presencia más explícita en proceso decisonal europeo, realizar una mejor defensa de los intereses flamencos, informar mejor a los inversores y a las empresas flamencas sobre las posibilidades de financiación derivadas de los *dossiers* europeos, así como facilitar una mejor cooperación con los representantes de otros estados miembros y regiones europeas. Se trata de una iniciativa peculiar ya que es prácticamente una *joint venture* pública/privada pagada por el gobierno de Flandes con la intención de favorecer los intereses económicos de las empresas flamencas, que trabaja de alguna manera en coordinación con la delegación flamenca. El director es un parlamentario, pero el resto de su plantilla está formada por dos funcionarios de la administración flamenca que trabajan como adjuntos, conformando una estructura «poco transparente y nada clara» (Bursens, VAL-1).

2.—*Región Bruselas-Capital*. La estructura de la delegación de la Región de Bruselas-Capital en la Representación Permanente belga ante la UE lleva funcionando desde 1994,

aunque fue reformada en 2001. Actualmente está formada por un representante francófono, otro flamenco, un consejero económico y dos adjuntos. Diplomáticamente depende de la Representación Permanente de la que forma parte, políticamente del ministro de Relaciones Exteriores de la Región, y administrativamente de la Dirección de Relaciones Exteriores, también de la Región de Bruselas-Capital.

3.—*Comunidad germanófona*. A pesar de representar tan sólo a unos 70.000 valones de lengua germana, que a su vez ya están presentes en relación a las materias regionales gracias a la delegación Valonia-Bruselas, la Comunidad germanófona también se integra dentro de la Representación Permanente belga. Como no sólo es limitado el número de representados sino también el de materias, que se reducen a las comunitarias (cultura, educación y sanidad), la Comunidad germana no tiene una delegación sino que es un único delegado el que defiende sus intereses.

b) *La representación de Valonia en Bruselas*

Aparte de la estructura de la MEWE, la representación de los intereses regionales en Bruselas está monopolizada por la Delegación Valonia-Bruselas integrada en la Representación Permanente belga ante la UE, que actúa como una extensión de la administración valona, y concretamente de la División de Asuntos Europeos de la Dirección General de Relaciones Internacionales. Más allá de coordenadas como el momento de la llegada a Bruselas, la estructura, el perfil, la plantilla, las tareas o la valoración de su eficiencia, la delegación supone una herramienta crucial para que tanto la Región valona como la Comunidad Francesa puedan tener una presencia física en el corazón mismo de las instituciones comunitarias y formar parte del proceso decisonal europeo.

— 1. El *tiempo* o *momento*, es decir la dimensión temporal del establecimiento de la Delegación Valonia-Bruselas nos hace remontarnos al año 1998, cuando tanto la Región valona como la Comunidad francesa procedieron, por medio de un acuerdo de cooperación, al reagrupamiento de la dimensión de las relaciones internacionales de sus respectivas administraciones. Fruto de este acuerdo se creó la Delegación Valonia-Bruselas dentro de la Representación Permanente belga, tras el reagrupamiento de los equipos pre-existentes³⁰⁶.

Su creación en 1998, tras años en los que se había dudado tanto de la necesidad, como del perfil y de la ubicación de la misma, respondió a la necesidad de responder a la voluntad política de asegurar la visibilidad, la defensa y la promoción de los intereses tanto de la Comunidad francesa como de la Región valona dentro del proceso decisonal europeo. Un interés que le permitió desarrollar un notable crecimiento durante el segundo semestre de 2001 coincidiendo con la presidencia belga del Consejo. Entonces, la Delegación Valonia-Bruselas se encargó de la preparación, la coordinación y el seguimiento de las materias concernientes a competencias comunitarias y regionales que se debían conducir en nombre de Bélgica en los Consejos de la UE. De esta manera, la Comunidad francesa ejerció la presidencia del Consejo de Cultura y Audiovisual, y ocupó el lugar belga en los de Sanidad, Educación y Juventud, mientras que la Región valona presidió los de Industria y Política Regional, y ocupó

³⁰⁶ Sin embargo, antes de la fusión que daría lugar a la Delegación Valonia-Bruselas, desde 1988 la Región valona ya tenía su propia representación en el seno de la Delegación Permanente de Bélgica ante la UE.

el sillón belga en los de Transporte y Agricultura. Como consecuencia, la Delegación ejerció la presidencia de los comités y de los grupos de trabajo de los entonces quince estados miembros en nombre de Bélgica durante aquellos Consejos (Gobierno de Valonia, 2007a).

Apenas un año después, en 2002 se creó la Casa Europea de las Empresas Valonas (MEWE) para defender específicamente los intereses de las empresas valonas a escala europea. Aunque es independiente y no está formalmente integrada dentro de la Delegación, lo cierto es que la cooperación y los contactos con la misma son extensísimos y derivan de una ubicación física dentro de la Representación Permanente, en la que comparten la misma planta del edificio.

Actualmente la Representación Permanente belga en la que se inserta la Delegación Valonia-Bruselas funciona bajo el principio de la cooperación, por el cual los funcionarios de la delegación y los del resto de la representación se conocen físicamente y comparten información, incluso acudiendo sin previa cita de un despacho a otro, y celebrando al menos una reunión de plantilla (a la que acuden entre treinta y cuarenta personas) a la semana. Sin embargo este sistema de trabajo no era el que existía a la llegada de la delegación a la Representación en 1998, cuando la cooperación era menor ante las suspicacias de los funcionarios federales respecto a la capacidad y a la profesionalidad de sus nuevos compañeros de la delegación. El paso del tiempo y la maduración de la coordinación dentro de la Representación han limado estas reticencias iniciales y ha fomentado el actual clima de cooperación (Delaval, VAL-3).

— 2. La *estructura* y el *perfil* de la Delegación Valonia-Bruselas vienen delimitados por dos factores concretos. El acuerdo de cooperación en cuestiones internacionales que llevó a la Comunidad francesa y a la Región valona a evitar duplicidades y utilizar la misma estructura de una parte. Y de otra, a la decisión de optar por una fórmula alejada de las oficinas de representación tradicionales de la mayor parte de las regiones en Bruselas y elegir una delegación, que aunque sea una extensión administrativa de la Dirección de Relaciones Internacionales de la administración regional, se encuentra incrustada en la Representación Permanente belga ante la UE.

Esta última es una decisión política que condiciona tanto el trabajo como las relaciones con el resto de la Representación Permanente. Se opta así por un esquema de colaboración y compromiso, característico por otra parte del reciente federalismo belga, en lugar de escoger un modelo más alejado de las vías institucionales que pudiese conllevar suspicacias acerca de su lealtad respecto al sistema federal belga. Si bien es cierto que la autonomía y la independencia son de esta manera más reducidas, también lo es que dentro de un modelo belga necesariamente de compromiso, está prácticamente todo reglado y queda poco espacio para la sorpresa.

Y no debemos olvidar que se trata de una elección, que si bien puede suponer una ligera pérdida de visibilidad a escala europea, por el contrario permite a algunos de los miembros de la delegación gozar de un *status* diplomático que les posibilita participar en los Consejos de la UE, o negociar acuerdos con estados soberanos, del que evidentemente carecen los representantes de las oficinas regionales europeas.

Las mencionadas capacidades de los delegados no impiden sin embargo que se configure un perfil mixto para la delegación, pero con mayor preponderancia de la parcela burocrática sobre la política. «Nuestro perfil es mixto, debemos negociar para alcanzar la posición común belga, pero además tenemos tareas burocráticas y somos consultados como expertos europeos», explica el delegado de la Región valona, Thierry Delaval (VAL-3). A pe-

sar de estas palabras del responsable de la delegación, y de que la misma pueda desarrollar algún tipo de negociación al inicio de los procesos, lo cierto es que los encargados últimos de las mismas dependen del ejecutivo valón y la mayor parte de las veces son conducidas directamente por el gabinete del Ministro-Presidente, Di Rupo. Por tanto, las tareas burocrático-administrativas y de preparación de estas negociaciones tienen mucho más peso que las de mera negociación política dentro de la Delegación Valonia-Bruselas, y configuran un perfil mixto derivado del *status* diplomático de los delegados, pero de una mínima orientación política. Como nos confirmaron funcionarios y académicos valones, su tarea esencial consiste en desarrollar actividades de *lobbying*, con lo que se puede asegurar que goza de un perfil más económico que político (Lagasse, VAL-9; y Rioux VAL-17).

La actual estructuración interna de la Delegación Valonia-Bruselas presenta un número reducido de funcionarios que intentan cubrir principalmente de manera sectorial los intereses y las competencias tanto de la Región valona como de la Comunidad francesa. Sin embargo, desde hace tiempo se intenta modificar de forma infructuosa esta organización con la intención de añadir a la delegación representantes de cada uno de los ministerios regionales, para que puedan defender mejor su propio interés y para mejorar la coordinación y la comunicación. Esta medida no ha sido aceptada por el miedo de los ministerios a colocar a parte de su personal fuera de su ubicación físico-espacial, según el director de la Dirección General de Relaciones Internacionales, Philippe Suinen (VAL-19).

— 3. El *personal* que compone la Delegación Valonia-Bruselas es reflejo inequívoco de la estructura y del perfil de la misma, determinados por los ejecutivos de la Región valona y de la Comunidad francesa. Y es que al frente de la delegación se encuentran dos delegados, que son además los únicos con *status* diplomático dentro de la delegación, y que pueden entre otras cosas, participar en el Consejo de Ministros. Por parte de la Región valona, Thierry Delaval, y representando a la Comunidad francesa, Anne Lange.

Junto a ellos, formando un equipo que ha crecido numéricamente desde el primitivo formado en 1998, encontramos a otros seis funcionarios ya sin *status* diplomático que pueden provenir como los delegados del área de Relaciones Internacionales de la administración valona, pero también de otros ministerios sectoriales. Ellos, cuyo perfil más común es el de licenciados superiores por universidades francófonas belgas preferentemente en ciencias jurídicas, se reparten las competencias de la Región y de la Comunidad de la manera que sigue: Fabianne Thirion, consejera de investigación, mercado interior, transporte, asuntos sociales, empleo, turismo e igualdad de oportunidades; David Royaux, adjunto de educación, juventud, deporte y audiovisual; Véronique Patte, responsable de comunicación interna y externa; Joëlle Bastin, responsable de desarrollo sostenible y de medio ambiente; Isabelle Papy, experta adjunta en acción de la lengua francesa en el marco de la ampliación; además de un oficial ejecutivo de reciente designación. Junto a ellos, trabajan en la delegación otras tres personas efectuando labores de secretariado.

Tal y como se citó con anterioridad, la apuesta no es actualmente la de reflejar la división administrativa valona dentro de la delegación al estilo de la más numerosa delegación flamenca que optó por que todos sus ministerios tuviesen su propia representación dentro de la delegación flamenca. Valonia, por cuestiones de limitación de personal se ha organizado de manera que para evitar la duplicidad con los diplomáticos federales ha renunciado a tener una representación específica para las competencias mixtas, con lo que su enfoque ha sido en lugar de abarcar, el de complementar en las áreas de su competencia y máxima prioridad política. Aún así, el delegado Delaval, en una opinión compartida por el director Suinen, con-

sidera que existen motivos para incrementar el personal, al menos en las áreas de política industrial, medio ambiente, agricultura y política regional, aunque confiesa que no se lo plantea seriamente por lo elevado de las trabas administrativas valonas internas: «Si quisiera un especialista en economía tendría que convencer sucesivamente al director Suinen, a la ministra Simonet y al ministro de Economía», se lamenta (Delaval, VAL-3).

— 4. Las *funciones* que desarrolla la delegación están también están íntimamente ligadas al modelo de representación elegido y a los condicionantes financieros, pero se resumen en «información, contactos, las asociaciones y el establecimiento de redes» (Suinen, VAL-19). Las misiones generales que desarrolla la delegación pretenden: asegurar la representación y la relación institucional de todos los operadores de Valonia-Bruselas en el seno de la UE, respecto al Consejo y a los representantes de otros estados miembros, la CE, el PE o el CDR; informar de los contactos bilaterales entre la administración federal y las federadas en las materias europeas de competencia de estas últimas, así como de los contactos bilaterales con las representaciones o delegaciones extranjeras establecidas en Bruselas; y jugar un papel de consultor para los numerosos intereses públicos y privados valones destacados en Bruselas (Gobierno de Valonia, 2007a).

Más particularmente, la delegación defiende los intereses de la Región valona y de la Comunidad francesa en el proceso decisional a través de la participación directa en los grupos de trabajo del Consejo, en los Comités, en las reuniones del COREPER, y en las del mismo Consejo, dentro eso sí, de un actuación acordada con el resto de entidades federadas, y con la federal en el seno de la Representación Permanente.

Además, desde el segundo semestre de 2004, la delegación ha operado una importante mejora para prestar servicios a usuarios como los poderes públicos (regiones, comunidades, provincias, ayuntamientos), actores de la sociedad civil (asociaciones, escuelas, ciudadanos y operadores), el mundo económico, o los centros de investigación; relativos a la difusión de informaciones útiles, y particularmente en relación a los programas financiados por la UE ³⁰⁷.

Todas estas funciones no tienen efectivamente la misma importancia para la delegación ni el mismo interés para la Región valona, con lo que la inversión de recursos se concentra en función de las prioridades valonas. Según explica el delegado Delaval, la participación y la interacción con las instituciones de la UE, principalmente el Consejo, pero también la Comisión y el Parlamento, ocupan el sesenta por ciento del tiempo y de los recursos de la delegación. Y debe ser así, porque respecto a la frecuencia su homóloga Lange (VAL-10) reconoce que estos contactos son diarios. Después, confirma Delaval que hasta un treinta por ciento del tiempo y de los recursos se emplea en la conformación de la posición interna belga, mientras que sólo un diez por ciento se utiliza en la participación en redes de contactos (principalmente en la de REG-LEG), o en la preparación de la Convención o los tratados. Además, aunque reconoce que no se trata de mucho tiempo esa décima parte invertida en fomentar las redes de contactos, le atribuye una elevada importancia: «aunque se trate de la parte Ferrero-Rocher de nuestro trabajo, ir a los cócteles que se organizan nos permite desarrollar unos contactos directos muy valiosos con muchos de nuestros colegas regionales», explica (Delaval, VAL-3).

³⁰⁷ Además se dedica a fomentar toda una serie de misiones específicas diseñadas para la promocionar la francofonía y la utilización del francés dentro de la UE, para cuya profundización puede consultarse: (Gobierno de Valonia, 2007a).

— 5. Las *Casa Europea de las Empresas valonas (MEWE)*, que si bien no forma parte de la Delegación Valonia-Bruselas, sí que colabora con ella, y se ha convertido en la práctica en un apéndice de la misma, debido entre otros motivos a su ubicación física junto a la delegación. Dotada de las ya mencionadas misiones específicas de carácter económico, desarrolla un trabajo informal no diplomático (Lagasse, VAL-9). Su creación en 2002 se debió a que otra fórmula anterior de reveló como ineficaz, y aunque en principio la idea era que trabajase o se integrase con la Agencia Valona de la Exportación (AWEX), al final por cuestiones funcionales se incluyó en la Representación Permanente (Suinen, VAL-19).

— 6. La *integración en la Representación Permanente belga*, es el factor que viene condicionando desde su creación el trabajo de la delegación Valonia-Bruselas. Y la decisión de gestionar de esta forma la representación valona en Bruselas en lugar de conformar una oficina regional al estilo de las del resto de las regiones europeas, ha sido una estrategia que no ha suscitado ninguna reprobación entre los agentes valones especializados, al contrario de lo que pasaba en el caso flamenco, en el que el académico Peter Bursens (VAL-1), discutía la idoneidad de la representación por medio de delegaciones ubicadas en el interior de la Representación permanente belga. Su paisano Swenden (VAL-20) coincidía en que resulta inexplicable que Valonia no haya optado por una oficina regional ya que, a su juicio, podía resultarle muy útil sobre todo para la gestión de los fondos de cohesión. Sin embargo, en el caso valón no ha existido tal contestación y académicos, políticos y altos funcionarios han ponderado la estrategia elegida.

Eso sí, los motivos esgrimidos para su defensa son bastante heterogéneos: desde la proximidad de las instituciones valonas a Bruselas (Quevit, VAL-16), hasta la ventaja de contar con un sistema que goza del valor añadido del *status* diplomático de sus representantes (Joachim, VAL-8), pasando por las explicaciones que valoran la positiva sinergia que se crea con el embajador y que beneficia tanto a Bélgica como a Valonia (Robbeets, VAL-18), las que justifican una aproximación diferente derivada de una realidad federal también diferente (Lebrun, VAL-11), y en las que, por ultimo, entienden que responde a una variedad de objetivos y que se ajusta a la realidad socioeconómica de una región que no es rica y que tiene un presupuesto limitado (Rihoux, VAL-17).

TAB.V-18

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la representación valona en Bruselas en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Media (0,62)
<i>Políticos</i>	Alta (1)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,91)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Media (0,50)
<i>Total</i>	Alta (0,75)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

Aparte de la exhaustiva descripción sobre la estrategia de representación regional en Bruselas y sobre la misma Delegación Valonia-Bruselas necesitamos analizar la eficacia de ésta desde la perspectiva de los intereses valones. Para reconstruir al menos la satisfacción subjetiva con el mecanismo nos hemos valido de las entrevistas realizadas como se refleja en las tablas V-18 y V-19. Según se desvela en la primera de ellas, tres de los cinco grupos de especialistas consultados (políticos, funcionarios y miembros de asociaciones) revelaron una alta satisfacción, mientras que la misma fue media para el resto de los grupos consultados. Como resultado, el conjunto de los agentes consultados entienden que la satisfacción con la eficacia de la representación valona en Bruselas es alta (0,75 sobre 1 según la tabla V-18). Y se trata de una valoración media no sólo elevada sino también cuantitativamente significativa, puesto que está al nivel del mecanismo indirecto de la acción regional a través del propio Estado belga, y sólo unas décimas por debajo (0,75 a 0,80, sobre 1) de lo reflejado para la participación directa en el Consejo de Ministros de la UE. Esa alta satisfacción, confirmada por más de la mitad de los entrevistados, también se ve reflejada en la tabla V-21, que asimismo revela que apenas un once por ciento de los mismos entienden que la citada satisfacción con la eficacia del mecanismo es baja.

TAB. V-19

Grado de satisfacción con la eficacia de la representación valona en Bruselas. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
11,11%	11,11 %	22,22%	55,55%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

Tal y como sucedía con el mecanismo anterior creemos que a pesar de la subjetividad de estos índices, la valoración es más elevada que la eficacia real que el mecanismo reporta para los intereses regionales. Junto al peso también en la muestra utilizada de los funcionarios entrevistados algunos de los cuales forman parte de la Delegación Valonia-Bruselas o trabajan diariamente en contacto con los mismos, creemos que se ha valorado más la bondad del trabajo realizado por la delegación, que la eficacia del mismo. Y es que como reconocieron varios funcionarios por mucho que el trabajo de la delegación sea bueno, no cuenta con los recursos humanos y económicos suficientes. Por ello, y aunque reconocemos que el *status* diplomático de los delegados aporta a la delegación unas posibilidades de las que carecen muchas de las tradicionales oficinas de representación regionales, creemos que la eficacia real de la representación valona no es tan elevada como demuestra la satisfacción media de las tablas anteriores. A nuestro parecer, esta eficacia sólo puede ser media.

Aún así, los baremos de las tablas V-18 y V-19, quedan refrendados por algunas de las valoraciones cualitativas de los agentes entrevistados. Y es que, incluso el flamenco Bursens (VAL-1), a pesar de concebir como una estrategia errónea este tipo de representación, entiende que el trabajo desarrollado por la delegación valona es bueno y le permite obtener una cierta

influencia. Entre los académicos valones, el único menos optimista es Rihoux (VAL-17), quien aunque cree que actualmente la opción es buena, duda sobre si en el futuro podrá ser eficiente. Los demás lo tienen más claro: Massart-Piérard (VAL-13) entiende que la delegación defiende muy bien el interés nacional, y Quévit (VAL-16) cree que el modelo funciona porque nadie ha levantado la voz para cambiarlo. Por su parte los políticos como el vicepresidente del Parlamento valón, Lebrun (VAL-11), ponderan también su eficacia, mientras que el eurodiputado Tarabella (VAL-21), matiza que aunque «Delaval hace un buen trabajo y es eficaz, sin embargo está demasiado sólo porque los limitados medios económicos de los que dispone le impiden rodearse de los especialistas sectoriales necesarios para aumentar la visibilidad valona».

Y estas valoraciones tan positivas acerca del trabajo de la delegación pueden deberse a los éxitos materiales cosechados por la misma, que según el delegado Thierry Delaval (VAL-3) son: el trabajo realizado en la perspectiva financiera que debía decidir el reparto de fondos estructurales para el periodo de programación 2007-2013, los *dossiers* elaborados para el séptimo Programa Marco sobre Investigación, el de Ayudas de Estado para Aeropuertos Regionales, o cuestiones horizontales como la resistencia a la directiva Bolkestein (relativa a los servicios en el mercado interno y la transformación de Europa en una zona económica especial). Además, en su opinión, el mayor de los éxitos es que ahora Valonia está reconocida por las instituciones europeas como un socio principal, algo que entiende que no es fácil para una región belga ya que: de una parte el Ministerio de Exteriores belga tiene dificultades para reconocer la calidad del trabajo de la delegación para no realizar una comparación con el de sus funcionarios, y de otra porque cree que en la administración valona no están demasiado al tanto de las capacidades de la delegación, y entiende que no la utilizan lo suficiente, en lo que considera lo menos satisfactorio de su trabajo en la delegación.

4. La participación de Valonia en el Comité de las Regiones como fórmula para influir en el Gobierno de Europa

a) *La presencia de las regiones belgas en el Comité de las Regiones*

La creación del Comité de las Regiones (CDR) en 1994, fue el más importante de los logros de la Asamblea de las Regiones de Europa, fundada una década antes bajo el impulso destacado de las regiones belgas de Flandes y Valonia. El CDR, aunque constituye la forma más elevada de reconocimiento de la realidad del progresivo involucramiento de las estructuras de gobierno sub-estatales en el proceso decisional europeo, pronto desilusionó las expectativas de las regiones belgas, al no alcanzar el rango de institución, carecer de poderes vinculantes y albergar en su seno también a las entidades locales.

A pesar de que el interés de las entidades federadas belgas por el CDR se haya ido reduciendo progresivamente con el paso del tiempo, sí que ha existido al menos un moderado interés por el mecanismo, como demuestra el hecho de que sirviese a Flandes como trampolín para la participación del entonces vicepresidente del organismo, Jean Luc Dehaene, en la Convención Europea, o que en la actualidad el vicepresidente primero del CDR sea el miembro flamenco del Partido Popular Europeo, Luc Van den Brande, quien además está previsto que pase a ejercer como presidente del organismo a partir de febrero de 2008.

Como reminiscencia de aquel primitivo interés de las entidades federadas belgas por el CDR, se puede hablar de la excepción belga para referirse al hecho de que desde el nacimiento del órgano, Bélgica ha sido el único país que ha reservado el acceso al mismo a sus Regio-

nes y Comunidades, excluyendo a las entidades locales. De esta manera el Estado belga, uno de los fundamentales precursores del organismo, ha venido pretendiendo potenciar su perfil y satisfacer las inquietudes de sus poderosas entidades federadas con grandes poderes legislativos. Y ello a pesar de que, aunque nada se preveía en el Tratado de Maastricht, el CDR abrió desde el inicio sus puertas a las colectividades locales para satisfacer a los estados no regionalizados ³⁰⁸.

Bélgica tiene derecho a una representación de doce miembros de los 344 que actualmente componen el CDR ³⁰⁹. Los escaños belgas se distribuyen conforme a criterios lingüísticos y en relación a la población. Por ello corresponden siete puestos a las entidades de lengua flamenca y sólo cinco a las francófonas. Aún a riesgo de una evidente sobre representación de la Comunidad germanófona, pero para facilitar su presencia en el organismo, el Ministro-presidente de esta comunidad ocupa la primera mitad de cada mandato de cuatro años del CDR el escaño de un representante flamenco, y la segunda mitad el de un francófono.

Respecto a la composición interna de cada uno de los dos grupos lingüísticos principales, en el caso flamenco seis de sus escaños son ocupados por ministros del Gobierno de Flandes, mientras que el séptimo representante es uno de los ministros flamencos del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital. Por parte francófona acuden al CDR dos ministros del Gobierno de la Comunidad francesa, uno de los ministros francófonos del Ejecutivo de la Región de Bruselas-Capital, y dos representantes más de la Región valona.

Aportando una representación tan cualificada al CDR, las entidades federadas belgas deben lidiar con la contradicción de que por una parte envían una delegación más importante en términos de extensión de la representatividad y de las capacidades legislativas de la misma que la de la mayor parte del resto de países; y que por otra parte tiene poco sentido y es poco efectivo para ellas acudir al CDR, cuando también participan en el Consejo de Ministros.

Se ha podido constatar que esas reticencias a la participación regional en el CDR y a la utilidad de la misma, son aún más elevadas en Flandes que en Valonia. El motivo reside en que Valonia se contempla mucho más a sí misma como una región europea, con lo que a pesar de ser consciente de su escasa efectividad no ve con malos ojos acudir al organismo a exponer sus intereses. Al contrario, el CDR tiene mucha peor imagen en Flandes, que se entiende a sí misma como un gran actor europeo que debe participar en el proceso de europeización bajo otra fórmula (como un estado más) y no a través de este órgano de la UE (Maddens, VAL-12). Que la participación en el CDR interesa por el momento más bien poco en Flandes queda demostrado por el hecho de que los ministros regionales que son miembros del mismo, a pesar de la cercanía geográfica, apenas acuden a las sesiones del mismo. Y no lo hacen porque sus decisiones no son vinculantes, porque no comparten intereses comunes con muchos de sus miembros, y porque no entienden que sea productivo ni siquiera para hacer contactos (Bursens, VAL-1). Sería lógico no obstante, que esta falta de interés flamenco se matizase a partir de la presidencia de Van den Brande, prevista para febrero de 2008.

³⁰⁸ Para profundizar sobre la cuestión de la ausencia de las entidades locales en las sucesivas representaciones belgas ante el CDR, pueden consultarse: Pearl y Six, 1997, p.177; Woelk, 2003, p.580; Pérez Tremps, 1998, p.147; y Nagel, 2004, p.64.

³⁰⁹ Como el resto de países, a estos doce miembros titulares debe sumar otros doce miembros suplentes.

b) *La participación de Valonia en el Comité de las Regiones*

A lo largo de la vida todavía corta del CDR, la administración valona, a pesar de no estar condicionada a enviar siempre al CDR una representación de rango ministerial, ha tenido la costumbre de proponer como miembro titular al Ministro-Presidente de turno. Sin embargo, esta política definida se vio truncada en septiembre de 2005, cuando a la repentina dimisión del entonces Ministro-Presidente valón Jean Claude Van Cauwenberghe, no siguió la renuncia a su participación en el CDR, en beneficio del nuevo y actual Ministro-Presidente, Elio di Rupo. En todo caso, el interés de los sucesivos Ejecutivos valones por contar con una participación distinguida en este organismo, se remonta, como vimos, a las ilusiones que se crearon al inicio de la existencia del CDR. Desde entonces Valonia ha sido consciente de las limitaciones del Comité, pero aún así se ha empeñado por mantener una participación constante que le aportase cierta visibilidad.

El acercamiento valón a este mecanismo puede atribuirse a factores como la reafirmación psicológica que supone para Valonia formar parte activa del entramado regional europeo en contraposición a los anhelos y al desdén con el que Flandes se ha referido tradicionalmente al CDR. Pero también a la necesidad, una vez que en el marco federal belga está ya todo perfectamente reglamentado, de asegurarse de que nunca se lamentará por haber dejado de estar presente en alguno de los caminos que podían haber favorecido su progreso y su influencia como región europea dentro del proceso decisional de la UE.

Aunque Valonia considere que hay otras instancias más útiles, acude de manera cualificada a las sesiones del CDR con la pragmática intención de poder mejorar su desfavorable situación económica, así como para vigilar, de manera coaligada con el resto de regiones con capacidades legislativas, los trabajos del organismo (Frognier, VAL-7; y Massart-Piérard, VAL-13). Y ello, aunque se produzca la contradicción de participar de manera directa tanto en el proceso de toma de decisiones en el Consejo, como en el proceso de asesoramiento del CDR, ya que «es muy extraño para Valonia aconsejarse a sí misma», es decir «asesorar externamente y tomar las decisiones internamente al mismo tiempo» (Suinen, VAL-19).

Más allá de estas inquietudes actuales, es innegable la relevancia regional en los orígenes del CDR. Tras intervenir decisivamente en la fundación en la ciudad valona de Lovaina de la Asamblea de las Regiones de Europa, Valonia, junto a otras regiones europeas, fue considerada como un socio de trabajo para la creación del CDR. Según explica un alto funcionario valón, se juntaron los intereses del más de un centenar de regiones europeas asociadas ya a finales de los noventa por cristalizar en el seno de la UE, con los intereses de la misma CE: «En algunas reuniones Delors nos confesó que éramos el contrapoder de Europa, y como nos prefería dentro de la UE mejor que fuera de ella, pagó con fondos CE al entonces presidente catalán, Jordi Pujol, para que celebrásemos una reunión de nuestro *bureau* en la que decidimos nuestro apoyo a la creación y nuestra participación en el CDR» (_____, VAL-23).

Pero después, a lo largo de la vida del CDR Valonia ha sabido desempeñar en momentos puntuales una participación por lo menos bastante visible. Aunque el CDR tenga un impacto muy limitado, muchas veces simbólico, los valones han cuidado tradicionalmente esta dimensión como fórmula que tiene alguna influencia en la configuración de la agenda futura de las instituciones europeas (Rihoux, VAL-17). Si bien es cierto que la participación regional en el CDR está muy ligada, tanto a la agenda y al momento político (ello provoca que en las ocasiones en las que los temas tratados no son de especial interés regional los representantes valones acudan sólo a escuchar), como al interés personal de los ministros-presi-

dentes regionales (Joachim, VAL-8). Éste último es el motivo de que el actual Ministro-Presidente valón, Elio di Rupo, no se haya convertido en miembro del CDR en sustitución de su antecesor, Jean Claude Van Cauwenberghe. Mientras que «Van Cauwenberghe es un regionalista convencido que se interesa mucho por las cuestiones europeas y por el CDR, Di Rupo, que es además el presidente el Partido Socialista valón, es un federalista belga que no está demasiado interesado por estas cuestiones» (Piret, VAL-15).

A pesar de la ausencia de Di Rupo, la actual participación institucional de la Región valona en el CDR, al margen del resto de los otros representantes francófonos también valones, puede considerarse como cualificada. De una parte, el actual Vicepresidente del Parlamento valón, el representante del Partido Popular Europeo, Michel Lebrun, que es además el Presidente de la Delegación belga en el CDR. Y de otra, el mencionado antiguo Ministro-Presidente socialista Van Cauwenberghe, que fue Vicepresidente de la Comisión de Política Territorial entre 2002 y 2004, y Presidente de la misma en 2004 y 2005, tiempo durante el que participó activamente en las reuniones, una de las cuales llevó a la capital valona el 24 de junio de 2005, y en las que realizó un destacado trabajo para sostener la postura que defendía que Valonia no saliese por cuestión del efecto estadístico del Objetivo 1 de las fondos estructurales, y que él mismo defendería con éxito en el Consejo informal de Luxemburgo de 2005 (Lluna, GEN-5).

Respecto al modelo de participación funcional de la Región valona en las sesiones del Consejo arroja luz el mismo Presidente de la delegación belga, Michel Lebrun (VAL-11), quien explica que antes de las mismas, los miembros valones las preparan reuniéndose con la delegación regional en la Representación Permanente belga. Aún así, reconoce que las mayores oportunidades de influencia en el CDR se dan cuando a un miembro le corresponde actuar como ponente y redactar por tanto el informe, algo que corresponde a algún miembro valón una vez al año. En una fase posterior, y una vez que el CDR ha elaborado sus informes, éstos se canalizan y son seguidos desde el Namur por el Gobierno regional (Tarabella, VAL-21).

Más allá de utilizar a distintos cualificados agentes sociales para que subjetivamente determinen el interés y los beneficios o la eficiencia de la participación valona en el CDR, resulta interesante acudir a un estudio efectuado por los investigadores valones Dandoy y Massart-Piérard, quienes en 2005 afirmaban, que usando un índice basado en la pertenencia,

TAB.V-20

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Comité de las Regiones en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno).

<i>Académicos</i>	Media (0,37)
<i>Políticos</i>	Media (0,65)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,75)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Media (0,50)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

el número de miembros, y el desarrollo de diferentes cargos ejecutivos en el organismo, las regiones que tenían un mayor poder dentro del CDR eran los *länder* alemanes de Baviera y Baden-Württemberg, la región francesa de Provence-Alpes-Costa Azul, y la región belga de Valonia (Dandoy y Massart, 2005).

Más allá del análisis de la actuación valona en el foro del CDR, según las tablas V-20 y V-21 que hemos construido gracias a las cualificadas pero subjetivas apreciaciones de una veintena de agentes sociales belgas, cuantitativamente la satisfacción con la eficacia para Valonia de su participación en el CDR es media (0,50 sobre 1, según la tabla V-20). Los distintos grupos de agentes consultados valoran de forma muy diferente la eficacia para la región de la participación en el CDR. Mientras que los funcionarios y los miembros de asociaciones califican la satisfacción como elevada, por el contrario para los periodistas es baja. A medio camino se sitúan funcionarios y políticos, grupos ambos para los que la satisfacción es media, aunque como observamos en sus respectivos índices cuantitativos, media muy baja en el caso de los académicos y media muy alta en el de los políticos.

De idéntica manera, las valoraciones están también muy repartidas, siendo sólo levemente superiores las que manifiestan una satisfacción elevada, según lo dispuesto en la tabla V-21. Sin duda, la satisfacción general media con el mecanismo refleja al menos la inquietud valona por un órgano comunitario, que se adapta perfectamente a los intereses de integración europea regionales desde la perspectiva del respeto al *status quo* definido por el federalismo belga.

TAB. V-21

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en el Comité de las Regiones. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
11,11%	27,77 %	27,77%	33,33%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

Por lo general y desde una perspectiva cualitativa, los especialistas consultados admitieron que a pesar de las limitaciones del CDR como fórmula para influir en el proceso decisonal europeo, Valonia ha demostrado al menos un notable interés por el mismo, que participa con una cierta frecuencia, que está atenta a sus resoluciones y que por tanto no se puede hablar de insatisfacción con la utilización valona del mecanismo, en el que la región no está mal representada.

Entre los académicos valones, unos como Quévit (VAL-16) entienden que la Región está muy interesada por el CDR y desarrolla una participación prominente en el mismo desde su fundación, y otros como Rihoux son más escépticos ya que no considera que los políticos valones estén demasiado interesados por el CDR, aunque reconoce que los que se interesan proyectan una buena imagen. Precisamente las opiniones de los políticos son más homogéneas y sean progresistas como Tarabella (VAL-21) o conservadores como Lebrun (VAL-11) coinciden en que el CDR es una fórmula de primer interés regional para Valonia.

Mucho más heterogéneas son las opiniones de los altos funcionarios valones acerca del interés y la satisfacción regional con el mecanismo. Mientras que Lagasse (VAL-9) se muestra

muy satisfecho y fundamenta el interés regional en la representación cualificada que participa en el CDR y que compara a la que acude al Consejo; Joachim (VAL-8) es más escéptico ya que aunque considera que el organismo siempre es una tribuna útil que proporciona visibilidad, piensa que puede ser más efectivo realizar ciertas tareas puntuales que acudir sistemáticamente a todas las sesiones; y Delaval (VAL-3) se muestra mucho más disconforme ya que manifiesta que los representantes valones no defienden las posturas valonas lo suficiente, y que deberían ser más activos, enviar más *dossiers* y postularse en más ocasiones como ponentes, algo para lo que entiende que sería más útil enviar a políticos jóvenes, ya que estos serían más dinámicos y además podrían hacer contactos con los políticos europeos que dirigirán sus países en las próximas décadas.

Pero sin duda, quienes resumen de forma breve pero precisa la concepción de los especialistas sobre la participación regional en el CDR, son Philippe Suinen (VAL-19, director general de Relaciones Internacionales de la administración valona, que explica que aunque no sea un foro efectivo y se encuentra superpoblado Valonia está bien representada; y el periodista de la *La Libre Belgique*, Paul Piret (VAL-15), quien de acuerdo con Suinen apostilla en relación al CDR: «aunque no sea efectivo, ya que existe Valonia debe estar allí».

5. La intervención de Valonia en las asociaciones interregionales como método para condicionar el proceso decisional

a) *La participación de las regiones belgas en las asociaciones interregionales*

Con motivo de las atribuciones de competencias recibidas derivadas del proceso de federalización belga, las regiones de este Estado tienen una autonomía y unas competencias superiores a las del resto de las regiones europeas. Por ello, junto a los *länder* alemanes se convirtieron a partir de las décadas de los ochenta y los noventa en unas de las más activas en la reivindicación de un incremento del papel de las regiones en el marco de la UE (Nagel, 2004, p.65).

Por entonces ya era un fenómeno conocido, cuyos orígenes se remontan a los años cincuenta, el de la asociación de gobiernos regionales y grupos privados de intereses específicos transnacionales para intentar condicionar el proceso decisional europeo en determinadas parcelas de las políticas comunitarias por medio de la utilización de técnicas de *lobbying* respecto a los funcionarios y a las instituciones de la UE. Y precisamente desde finales de los ochenta e inicios de los noventa, las regiones belgas, pero también las alemanas y las españolas, se mostraron muy interesadas por el cuadro de la cooperación multilateral desde la perspectiva de la construcción de alianzas con objeto de reforzar sus posiciones, tal y como sucedió por entonces en la preparación de la Conferencia Intergubernamental que precedió al Tratado de Maastricht (Smets, 1997, p.216).

Con la perspectiva del asociacionismo como una estrategia potencialmente muy interesante en la que hay mucho que ganar y nada que perder, buscando conformar una masa crítica en la que invertir recursos al estilo de las *umbrella organizations*³¹⁰, las regiones belgas

³¹⁰ Término inglés referido a las organizaciones que para realizar un *lobbying* más efectivo, aglutinan a diversos grupos de interés.

han venido participando en las más importantes asociaciones regionales desde mitad de la década de los ochenta (Rihoux, VAL-17). Fue entonces cuando Valonia jugó un papel decisivo para la creación en 1985 de la Asociación de Regiones Europeas (ARE), una asociación generalista cuya actuación fue decisiva para la creación del Comité de las Regiones (CDR). Desde entonces las regiones belgas han participado también en otras destacadas asociaciones como el Grupo de Regiones con Poderes Legislativos (REG-LEG), el más poderoso y decisivo en la actualidad, la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), el Consejo de las entidades locales y de las regiones de Europa (CCRE). Aunque todas estas posean un perfil generalista, la región belga de Valonia también se ha prodigado en otras asociaciones de regiones europeas con intereses más específicos como la Asociación de Regiones Europeas de Tradición Industrial (RETI-EIRA), o la Conferencia Medio-ambiental de las Regiones Europeas (ENCORE).

Tradicionalmente las regiones más poderosas como Flandes en Bélgica, han liderado la tendencia del reagrupamiento de regiones con la intención de defender sus ventajas comparativas, por medio de la construcción de redes ligadas por sus características, historia y/o intereses comunes, o por su proximidad geográfica. Valonia, que económicamente no se encuentra entre las más desarrolladas y tampoco tiene unas reivindicaciones políticas especiales, ha tenido una activación, como ya explicamos, mimética y reactiva en relación a la flamenca con objeto de no perder el tren europeo, e incluso más extensa con respecto a las asociaciones de temas específicos de vital interés regional como el desarrollo industrial o medio ambiental (véase tabla V-22).

Ese mimetismo en cuestiones de interés general unido al específico para cuestiones propias ha llevado a Valonia a convertirse en la entidad federada belga que participa actualmente en un mayor número de asociaciones europeas regionales. Sin embargo, este dato que por otra parte sólo supone formar parte de dos más que Flandes como se advierte en la tabla V-22, tampoco es demasiado significativo. Y es que la participación de Valonia, Flandes y la Región de Bruselas-Capital es prácticamente idéntica en cuanto a las asociaciones de perfil generalista se refiere. Las tres son miembros de cuatro de ellas, coincidiendo en el REG-LEG, la CALRE y la CCRE, mientras que Valonia y la Región de Bruselas-Capital son miembros de la ARE (Flandes fue integrante pero ha dejado de serlo), y Flandes por su parte lo es de la ARFE (Valonia fue miembro pero también ha dejado de serlo). Prácticamente la única diferencia entre ellas es la derivada de la participación valona en asociaciones de carácter mucho más específico como RETI-EIRA o ENCORE, como respuesta a unas preocupaciones propias. Además, no debemos olvidar que la pertenencia es sólo un indicador del interés regional que debe ser refrendado con la efectiva participación en las sesiones, la colaboración en la redacción de los informes o el desempeño de cargos ejecutivos en las mismas.

Asimismo y como consecuencia directa del modelo federal belga cabe reseñar que las Comunidades, aunque de manera mucho más reducida que las Regiones, también participan del fenómeno del asociacionismo interregional. La Comunidad Francesa es miembro de la CALRE, de la que la Comunidad germanófona está ausente, pero que compensa con su presencia en la ARE.

TAB. V-22
Asociaciones interregionales a las que pertenecen las entidades federadas belgas (2007)

	Reg- Leg	Are	Calre	Crpm	Arfe	Amrie	Ccre*	Reti Eira	Arev	Earlall	4 mot	Arepo	Encore	Total
C. Francesa	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
C. German.	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Flandes	X	**	X	-	X	-	X	-	-	-	-	-	-	4
R. Bruselas	X	X	X	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	4
Valonia	X	X	X	-	**	-	X	X	-	-	-	-	X	6

Listado de abreviaturas: Grupo de Regiones con Poderes Legislativos (REG-LEG), Asamblea de Regiones Europeas (ARE), Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), Asociación de Regiones Europeas con Intereses Marítimos (AMRIE), Consejo de Municipios y Regiones Europeas (CCRE), Asociación de Regiones Europeas con Tradición Industrial (RETI EIRA), Asamblea de Regiones Europeas Vinícolas (AREV), Asociación Europea de las Regiones y de las Autoridades Locales para el *Life Long Learning* (EARLALL), Asociación de los cuatro motores de Europa (4 MOT), Asociación de Regiones Europeas de Productos de Origen (AREPO), Conferencia Medio-ambiental de las Regiones Europeas (ENCORE).

(*) En el caso belga la participación se realiza a través de una asociación de municipios y regiones belgas presidida en mayo de 2007 por el alcalde de La Louviere (provincia de Hainaut, Valonia), que representa a las tres regiones belgas, con lo que la participación de éstas en la Ccre es indirecta.

(**) Las regiones formaron parte de las asociaciones indicadas pero en la actualidad han dejado de pertenecer a las mismas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web de las asociaciones interregionales.

Por mucho que Regiones e incluso Comunidades belgas se interesen por el asociacionismo interregional, no es conveniente exagerar su efectividad. Y es que la eficacia directa, que depende también de la asociación en cuestión, es en todo caso limitada. Esto, unido al gigantismo de algunas de ellas y a la imposibilidad de llegar a acuerdos de intereses, ha conducido a algunas de las regiones europeas que primitivamente se interesaron por el fenómeno a abandonar algunas de estas asociaciones. Sin embargo, este hecho no está adquiriendo demasiada visibilidad porque las regiones de los nuevos estados miembros procedentes del este de Europa compensan los abandonos e incluso aumentan el número de miembros (Suinen, VAL-19). Aún reconociendo los funcionarios valones que la influencia sobre las instituciones comunitarias de este tipo de asociaciones es bastante reducida, convienen que es interesante participar como fórmula para obtener contactos y entrar en redes de trabajo (Delaval, VAL-3).

Dentro del marco de la participación de las regiones belgas en el asociacionismo interregional debemos destacar por su importancia y el grado de involucración claramente dos asociaciones: la ARE, y el REG-LEG. El interés de las regiones belgas por ellas ha sido consecutivo. En un principio se volcaron con la ARE desde su creación en 1985, hasta el final de la década de los noventa cuando la fundación de su principal objetivo (el CDR) y el gigantismo alcanzado, la hacían mucho menos interesante. Desde entonces y hasta ahora, la otra asociación que viene concentrando los intereses de las regiones belgas es el más reducido y poderoso REG-LEG.

La ARE constituye una arena política a la que las Regiones y las Comunidades belgas han reservado una atención particular. Prueba de ello es que actualmente hasta la reducida Comunidad germanófona forma parte de ella, o que la asociación fue fundada en la ciudad valona de Lovaina y contó con Valonia como distinguido miembro fundador. Sólo la Comunidad francesa que en esta cuestión pasa a estar informalmente representada por la Región valona no ha participado en este foro, algo que sí que han hecho tanto la Región de Bruselas-Capital como la de Flandes. Más allá del caso valón que es el que específicamente nos interesa, conviene hacer referencia al sintomático supuesto flamenco. Flandes estuvo atenta a la ARE desde su creación, pero su interés se incrementó a mediados de la década de los noventa. La personalidad de un político como el entonces Ministro-Presidente flamenco, el conservador Luc Van de Brande, muy convencido de las bondades de la expansión regional a escala europea, fue decisiva para la involucración de Flandes en la ARE (Smets, 1997, p.217). Y fue tal su interés que lo incluyó dentro de las Prioridades políticas para el periodo de gobierno 1995-1999 (Massart-Piérard, 1999b, p.710), tras su incursión en las estructuras dirigentes de la ARE de la mano del entonces presidente catalán Jordi Pujol³¹¹. Inició su carrera como presidente de una de las seis comisiones de trabajo, y pronto fue designado como vicepresidente, cargo que ocupó entre 1994 y 1996, año en que pasó a la presidencia de la ARE que desempeñó hasta 2000. Aunque pueda atribuirse esta destacada participación flamenca en la ARE al interés personal de Van de Brande, es muy significativo que hoy Flandes ya no forme parte de la misma y haya decidido concentrar sus recursos en el más novedoso REG-LEG.

³¹¹ Se trató de un giro en su política de proyección regional europea derivado del hecho de que no pudo, como era su intención, alcanzar la presidencia del CDR, del que hoy es vicepresidente y órgano que está previsto que presida a partir de febrero de 2008.

Constituye precisamente el REG-LEG la asociación regional europea más pujante junto a la CRPM. Nació tras aquella primera conferencia de Barcelona de 2000, convocada como consecuencia de la necesidad que las regiones con capacidades legislativas encontraron durante la Conferencia Intergubernamental de ese año de reunirse para estudiar sus reivindicaciones, y que precedió a la Declaración conjunta del 28 de mayo de 2001 de las regiones con poderes legislativos líderes europeas de Cataluña, Salzburgo, Escocia, Baviera, Renania del Norte Westfalia, Flandes y Valonia. Hoy se trata de un mecanismo provechoso, que como grupo de presión en el que participan algunas de las regiones con mayor poder tanto legislativo como económico de Europa, tiene su importancia, pero que tampoco ejerce una influencia directa sino que ésta es de carácter simbólico. Aunque pueda resultar más eficiente que el CDR, el interés para las regiones belgas es muy limitado, desde el momento en que tienen la vía del Consejo (Bursens, VAL-1). En el caso flamenco, los académicos entienden que Flandes es muy activo en la asociación y que al valor simbólico de su participación unen los contactos que reúnen, sin embargo dudan acerca de hasta qué punto eso reporta a la Región influencia real dentro del proceso decisonal europeo (Bursens, VAL-1; y Maddens, VAL-12).

Más allá del asociacionismo regional propiamente dicho, las regiones belgas, alentadas por sus capacidades en materia de relaciones internacionales, se han preocupado extensamente por desarrollar numerosos acuerdos de cooperación bilaterales con otras regiones u otros países europeos o de fuera de Europa; así como por participar en numerosos programas de cooperación interregional derivados generalmente de la política de cohesión europea, como los INTERREG o los de cooperación transfronteriza como el de la Euroregión y el de la Gran Región.

De este tipo de acuerdos también han participado las Comunidades, ya que la mayor parte de los compromisos bilaterales han versado sobre cuestiones culturales, que son competencia de aquellas. En el caso de Valonia y la Comunidad francesa, desde 1995 decidieron realizar este tipo de acuerdos de manera conjunta desde el Espacio Internacional Valonia-Bruselas, con objeto de simplificar la burocracia y facilitar la transparencia y la claridad de los interlocutores a socios poco familiarizados con las vicisitudes del federalismo belga. Como resultado, la Región Valona y la Comunidad Francesa tienen hoy suscritos hasta 68 acuerdos bilaterales con 59 países y nueve regiones de cuatro continentes diferentes. En relación a los acuerdos bilaterales, Flandes ha demostrado un perfil más bajo y menos extenso derivado de que los ministros federales de Asuntos Exteriores han sido tradicionalmente flamencos, con lo que en ocasiones sus intereses internacionales se han canalizado de esta manera. No obstante, eso no ha sido un inconveniente para constatar que Flandes ha concluido al menos cuarenta acuerdos bilaterales (entre ellos uno firmado precisamente con Escocia) de contenido también preferentemente cultural. Y no sólo Flandes, sino que la Región de Bruselas-Capital también ha firmado acuerdos con entidades de estatutos similares, como Washington D.C., o Berlín, entre otras (Lagasse, 1997).

También se ha constatado un acuerdo bilateral suscrito por la Comunidad germanófona con el *land* alemán de Renania Palatinado, así como su participación en programas multilaterales de cooperación transfronteriza como: el de la Euroregión Mosa-Rhin (INTERREG II), junto a la provincia valona de Lieja, la de Limburgo, tanto en su parte flamenca como en la holandesa, y la parte oeste de la provincia de Colonia; o el de la Gran Región, donde con el objetivo de la armonización de las posiciones en materia de desarrollo institucional y cooperación intraeuropea, participan también las regiones francesas de Sarre

y Lorena, la alemana de Renania Palatinado y Valonia (Comunidad francesa explícitamente incluida), además del Gran Ducado de Luxemburgo.

El otro programa transfronterizo de relevancia en el que participan regiones belgas es el de la Euroregión, orientado a la cooperación para el transporte de personas y mercancías a través del Canal de la Mancha y en el que desde 1991 acompañan a las regiones de Kent (RU) y Paso Norte de Calais (Francia), sus homólogas belgas de Flandes, Bruselas-Capital y Valonia.

b) *La participación de Valonia en las asociaciones interregionales*

Como se ha venido sugiriendo en el apartado anterior y puede comprobarse en la tabla V-22, Valonia se ha involucrado prácticamente a la par que Flandes y la Región de Bruselas-Capital en las asociaciones regionales europeas de carácter generalista, con una extensión de la participación media y focalizada generalmente en aquellas asociaciones de mayores dimensiones. Mientras, se ha podido constatar una mayor activación valona respecto a la del resto de regiones belgas en ciertas organizaciones de carácter muy sectorial, con el interés de paliar problemas endémicos valones como la polución medio-ambiental o su declive industrial.

Junto a ello, Valonia se ha mostrado extraordinariamente prolífica a la hora de desarrollar acuerdos de cooperación transfronteriza (Euroregión, Gran Región y hasta cuatro programas INTERREG II en vigor en la actualidad³¹²), así como en el desarrollo de acuerdos bilaterales con otras regiones y países (68), o el establecimiento de delegaciones en el extranjero (16)³¹³.

Este marco nos hace corroborar las apreciaciones que vertimos acerca de los condicionantes de la acción exterior valona. Media o moderada en las asociaciones de gran calado político, a las que accedió con mayor interés al inicio del fenómeno del asociacionismo interregional, pero en las que a pesar de haber mantenido por lo general la pertenencia (salvo en el caso de la ARFE), su interés ha decrecido al haberse concienciado de la limitación de las mismas y por haber ido desarrollando otras vías más efectivas de influencia sobre las instituciones de la UE como consecuencia de la continua evolución del federalismo belga. Un condicionante, que ha determinado asimismo la gran cantidad de acuerdos bilaterales y de delegaciones abiertas en todo el mundo. Y es que esta modalidad está al alcance de la administración valona, más consciente de la necesidad de desarrollar las posibilidades que ofrece el sistema belga, que unos políticos valones, por lo general bastante poco interesados por trabajar en la arena de la integración regional europea, salvo cuando de recoger los fondos de la UE se trata (Happart, VAL-6; y Piret, VAL-15). Por el contrario, para la alta política se necesitan políticos concienciados, que estén dispuestos a viajar, establecer contactos y relaciones que puedan fructificar en alianzas políticas trascendentes, que reporten beneficios cuantificables pero también simbólicos a la región, algo que por el momento Valonia no tiene.

³¹² Los programas INTERREG II a los que nos referimos son el Euroregión Mosa-Rhin, el Valonia-Lorena-Luxemburgo, el Valonia-Champagne-Ardenas, y el Hainaut-Nord Pais de Calais.

³¹³ Por no ser nuestro objeto directo de estudio no haremos referencia específica a la participación de Valonia en los acuerdos de cooperación transfronteriza o a sus acuerdos bilaterales más allá de lo explicado anteriormente para el conjunto de las entidades federadas belgas, y de lo que en su momento se planteó en párrafos anteriores.

Aún así, no se puede desdeñar que Valonia ha tenido una participación, que en algún caso ha llegado a ser destacada en algunas asociaciones interregionales:

Sin duda, puede considerarse relevante la participación valona en la ARE, asociación de la que como dijimos fue miembro fundadora y de la que en el aquel momento, el entonces Ministro-Presidente valón Dehousse, se convirtió en vicepresidente, y en la que jugó un papel activo en su comisión estatutaria. Durante aquellos inicios Valonia se mostró como un miembro activo. Desde entonces ha seguido representada y ha utilizado la ARE como «un altavoz de sus intereses en el CDR» (Massart-Piérard, VAL-13). Pero lo cierto es que Valonia ha desperdiciado las sinergias que suponen que la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Región valona comparta edificio con la ARE en Bruselas, ya que el interés y la participación regionales son cada vez menores (Delaval, VAL-3).

Algo más elevado parece el perfil valón en el grupo REG-LEG³¹⁴, en el que al igual que lo que pasó con la ARE tuvo una notable presencia ya en sus orígenes. Valonia firmó junto a otras seis regiones europeas la Declaración de Regionalismo de 28 de mayo de 2001, que si bien no es la carta fundacional del grupo, sí que es una referencia para el mismo. Asimismo, albergó en Lieja el 15 de noviembre de 2001 la segunda de sus conferencias anuales, hecho de notable importancia porque el REG-LEG es un grupo informal del que no existe una lista oficial de miembros, con lo que la pertenencia se determina por la participación formal en sus conferencias, celebradas anualmente durante los meses de noviembre desde la del año 2000 en Barcelona, en Lieja, Florencia, Salzburgo, Edimburgo, Munich y Cardiff. Y más relevante aún por el hecho de que se considera que su presidencia recae en una *troika*, conformada por el presidente de la región que alberga la conferencia, junto a los del año anterior y posterior. De esta manera, Valonia formó parte de esta *troika* entre los años 2000 y 2002.

REG-LEG es el grupo interregional que se considera más útil en Valonia y en el que los agentes regionales están más contentos con la participación que efectúa su región, incidiendo en la actuación valona durante su creación, en la disposición para la organización de encuentros, en el papel destacado que juegan o en la sensibilidad que tienen para un grupo que les aporta más y mejores contactos (Bursens, VAL-1; Delaval, VAL-3; Joachim, VAL-8; Lebrun, VAL-11; y Suinen, VAL-19). Sin embargo, estas bondades «no implica que sea más prominente o que su actuación sea más activa que la de otras de las regiones» (Swenden, VAL-20) que lo componen, ni que los resultados de la participación «resulten muy efectivos de manera directa para los intereses regionales» (Quevit, VAL-16).

Asimismo, Valonia también ha pertenecido a otras asociaciones de carácter generalista como la ARFE, de la que ya no es miembro, en parte por su involucración en programas multilaterales transfronterizos que se solapan con los de esta organización, o a la CCRE, aunque se trate como para el resto de las regiones belgas de una participación indirecta ya que en el caso belga, la participación se realiza a través de una asociación de municipios y regiones belgas que en mayo de 2007 estaba presidida por el alcalde de La Louviere (provincia de Hainaut, Valonia).

³¹⁴ Extiéndanse las explicaciones aportadas para el caso del REG-LEG a las de la CALRE ya que en el primero de los casos hablamos de los ejecutivos y en el segundo de parlamentos; pero siempre en referencia a las mismas regiones con poderes legislativos.

Respecto a las asociaciones interregionales de carácter sectorial, al no ser una región periférica ni marítima, Valonia no ha participado nunca en la poderosa CRPM, con la que sin embargo mantiene buenos contactos informales a través del delegado de la Delegación Valonia Bruselas (Delaval, VAL-3). Por el contrario, forma actualmente parte de otras como ENCORE sobre cuestiones medioambientales, o de RETI-EIRA para regiones de tradición industrial, afectadas por la reconversión y la reestructuración de lo que fue su medio de vida, en la que Valonia participa desde su origen, pero respecto a la que ha tomado una cierta distancia (Suinen, VAL-19).

Este mero análisis detallado de la participación en diferentes asociaciones interregionales de las que forma parte Valonia, no nos aclara más allá de la cuestión simbólica, si realmente se trata de una región interesada por el mecanismo. Y es que no sólo se trata de estar y ser miembro, sino de la manera cómo se está y cómo se participa. Y es ahí donde parece estar el problema, puesto que mientras que otras regiones lideran estas asociaciones, Valonia ofrece una participación poco activa en las mismas. Y no se trata de una opinión aislada sino que coinciden académicos, políticos y funcionarios valones. Para Rihoux (VAL-17), el problema reside en que estas asociaciones son el foro para un grupo de políticos muy interesados, categoría que no existe en Valonia por la falta de partidos etnoregionalistas. Apreciación que comparte en gran medida el eurodiputado socialista Tarabella (VAL-21), que sostiene que Valonia sólo se activa con respecto a la cuestión de la recepción de los fondos europeos, pero que sin embargo existe una evidente carencia de movilización a escala sectorial, algo que en su opinión sí que hacen la Toscana y muchas de las Comunidades Autónomas españolas, a pesar de encontrarse más alejadas de Bruselas. Robbets (VAL-18) coincide en el déficit de movilización, pero advierte que lo esencial es no dispersarse en las que ofrecen menos garantías y concentrarse sobre una o dos de ellas, con unas iniciativas y una capacidad de acción superior a las actuales.

Aparte del exhaustivo análisis sobre la estrategia valona de participación en las distintas asociaciones interregionales, necesitamos profundizar acerca de la eficacia de la misma. Para reconstruir al menos la satisfacción subjetiva con el mecanismo nos hemos valido de las

TAB.V-23

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en las asociaciones interregionales en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno).

<i>Académicos</i>	Media (0,44)
<i>Políticos</i>	Media (0,50)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,75)
<i>Asociaciones</i>	Baja (0)
<i>Periodistas</i>	Alta (1)
<i>Total</i>	Media (0,55)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

entrevistas realizadas como se refleja en las tablas V-23 y V-24. Según se desvela en la primera de ellas, periodistas y políticos muestran un grado de satisfacción alto, mientras que el de los miembros de asociaciones con intereses europeos es bajo. Entre ellos, académicos y políticos declararon una satisfacción media, aunque la misma fuese numéricamente algo inferior en el caso de los primeros.

Globalmente según se desprende de las tablas V-23 y V-24, la satisfacción con la eficacia acerca de la participación valona en el fenómeno del asociacionismo interregional esgrimida por los expertos consultados es media (0,55 sobre 1), hasta el punto de que la mitad de los encuestados se decantaron por este grado de satisfacción en detrimento de los demás.

TAB. V-24

Grado de satisfacción con la eficacia de la participación de la región en las asociaciones interregionales. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
5,55%	16,66 %	50%	27,77%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

Consideramos necesario explicar que hemos encontrado paradójica la generosidad con la que muchos expertos han calificado este mecanismo, con sus más restrictivas valoraciones cualitativas sobre el mismo. En este sentido, el único encuestado que se atrevió a hablar de un mecanismo plenamente satisfactorio, el vicepresidente del Parlamento valón Michel Lebrun (VAL-11), admitió no obstante que las asociaciones eran mosaicos y que no tenía claro que todas ellas fueran de utilidad para Valonia. Y es evidente que la eficacia de todas las asociaciones no es la misma, pero no podemos coincidir con Massart-Piérard (VAL-13) en que eso no sea atribuible a Valonia. Entendemos que si una región está interesada debe participar activamente y esforzarse por lograr unos objetivos, y si por el contrario cree que la asociación no es lo suficientemente eficaz para los objetivos diseñados, tal vez lo más sensato sea abandonarla y concentrar los esfuerzos y los recursos en otras asociaciones o mecanismos más efectivos.

Y si la mayor parte de los especialistas consideran que éste, a pesar de depender indudablemente de cada una de las asociaciones, es un mecanismo que reporta una eficacia limitada a Valonia, no es menos cierto que se trata del producto de la inversión: «tanto el *input* como el *output* es bajo», explica gráficamente Rihoux. Y es que no debemos olvidar que se recoge en función de lo que se invierte, que ello depende de las prioridades de cada una de las regiones, y que el caso valón es distinto al de otras muchas regiones europeas ya que dispone de canales que aquellas no pueden utilizar. Valonia tiene capacidad para concluir tratados internacionales y se sienta regularmente en el Consejo de Ministros de la UE, con lo que parece lógico que la participación en algunas asociaciones interregionales, sobre todo en aquellas más limitadas, no le interese demasiado.

6. Un mecanismo indirecto. La participación de Valonia en la europeización a través del propio Estado belga

a) *El marco de las relaciones entre el Estado belga y sus entidades subestatales en temas europeos*

Los mecanismos vistos de movilización ascendente con respecto a las instituciones comunitarias que utilizan las entidades federadas belgas constituyen cauces directos de representación sub-estatal respecto a las instituciones comunitarias. Sin embargo, existen otros métodos no directos a través de los cuales Regiones y Comunidades intentar influir en el proceso decisonal europeo. De manera intermediada a través del Estado belga, lo hacen a través de los resortes dispuestos tras las reformas constitucionales de 1993 y el Acuerdo de Cooperación de 1994.

Las Regiones y las Comunidades tienen la posibilidad de influir y ayudar a determinar la posición común belga acerca de cuestiones de relevancia europea que será defendida en el seno de las instituciones comunitarias en función de un doble cauce. De una parte, las fórmulas institucionalizadas previstas constitucionalmente y reflejadas también en acuerdos específicos, que pretenden dotar al proceso de unas elevadas dosis de estructuración que permita alcanzar una posición común en primer lugar a escala administrativa, y en su defecto a través de un delimitado proceso político. De otra, las negociaciones completamente informales, que aunque caben también en la negociación administrativa resultan por su naturaleza indispensables en el caso de la política, ya que como explica el académico flamenco Maddens (VAL-12), «gran parte de la concertación se tramita a través de los canales internos de los partidos, puesto que los forman las mismas personas que acuden a los Comités y las Conferencias formales».

El desarrollo del federalismo belga ha terminado por conformar un modelo de toma de decisiones eminentemente consensual, derivado de la gran cantidad de materias descentralizadas a un tercer nivel, que en muchas ocasiones tiene la capacidad de actuar como si del segundo nivel se tratase, y que está conformado por entidades federadas de distinta naturaleza que territorialmente llegan a solaparse y que tienen la posibilidad de vetar los acuerdos hasta en aquellas materias en las que no tienen intereses. Ello ha obligado a desarrollar constitucionalmente un complejo modelo de formación de la posición belga a defender en el seno de las organizaciones internacionales, que afecta a todas las competencias sectoriales. Debido a la relevancia de la participación nacional del Estado belga en el proceso decisonal comunitario, los cauces previstos constitucionalmente se han adaptado ligeramente al ámbito de la UE.

El sistema de conformación de la postura interna común, que deriva básicamente del «Acuerdo de Cooperación relativo a la representación del Reino de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la UE» suscrito el 8 de marzo de 1994 entre los gobiernos federal, regional y comunitarios, regula de manera global la coordinación de la política europea belga³¹⁵. El modelo hace partícipes a todos los actores con competencias: los gobiernos fede-

³¹⁵ Es muy extensa la literatura que desarrolla el contenido y las consecuencias del Acuerdo de Cooperación de 1994, y para profundizar en este sentido podemos recomendar acudir a: Beyers y Kerremans, 1997; Bursens, 2002; Kovziridze, 2002; Lejeune, 2003; o Leroy, 2004.

ral y federados, el ministerio de Asuntos Exteriores, la Representación Permanente ante la UE, así como las administraciones y ministerios sectoriales implicados en cada caso. Claramente se divide en dos fases de negociación: una primera a escala administrativa, y si fuera necesaria una segunda de carácter político.

En función de esta estructuración, se busca el compromiso inicial a través de las convenientes reuniones en la Dirección de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores, más conocida como P.11. En caso de no lograr el citado compromiso, la negociación trasciende a la esfera política. Ahora, las partes se reúnen ya a nivel ministerial en la Conferencia Interministerial de Política Exterior para intentar adquirir un compromiso. Si el acuerdo no fuese posible, la última instancia política prevista es el Comité de Concertación, que está formado exclusivamente por el Primer Ministro belga y los Ministros-Presidentes de las Comunidades y las Regiones. De no ser posible tampoco el acuerdo para conformar la postura común, el representante belga ante en el seno de la organización internacional en cuestión, en este caso ante el Consejo de Ministros de la UE, tendrá la obligación de abstenerse (Bursens, VAL-1).

1.—*Fase administrativa, el P.11.* Antes de cada reunión del Consejo de Ministros de la UE, la Dirección de Asuntos Europeos del Ministerio de Asuntos Exteriores (P.11) organiza las reuniones con representantes a nivel administrativo de los Gobiernos federal, de las Regiones y de las Comunidades, pero también con los de las administraciones sectoriales concernidas, así como con los representantes de la Delegación Permanente, puesto que ellos son los que lideran la representación belga tanto en el COREPER como en los Grupos de Trabajo del Consejo. Las reuniones del P.11, que son de frecuencia como mínimo semanal y que albergan según la ocasión a entre veinte y treinta personas, discuten según la agenda establecida los puntos que deberán defenderse en los futuros Consejos de Ministros de la UE. Se procede a buscar acuerdos punto por punto tanto sobre cuestiones técnicas como sobre otras de coordinación específica (Suinen, VAL-19).

En caso de llegarse a un acuerdo a este nivel, ésta será la posición que el representante belga defenderá en el Consejo de Ministros. De no alcanzarse el acuerdo, la negociación pasará al ámbito político, comenzando por la primera instancia, la Conferencia Interministerial de Política Exterior. Sin embargo, esto no es demasiado frecuente ya que en la mayor parte de las ocasiones se alcanza un compromiso (Leroy, 2004). Según un estudio de 2002 de Tamara Kovziridze (2002. p.138), la efectividad del P.11 para llegar a un consenso alcanzaba hasta el 95% de las ocasiones. Es entonces cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores envía formalmente las instrucciones de actuación pertinentes a la Representación Permanente belga, con una copia a cada uno de los ministros concernidos, para que el representante belga en la reunión del Consejo, ya provenga del Gobierno federal o lo haga de las Regiones o las Comunidades, se ciña a la misma a la hora defender la posición estatal.

2a.—*Fase política, la Conferencia Interministerial de Política Exterior.* En los supuestos en los que no ha sido posible alcanzar un acuerdo en sede administrativa la cuestión se reenvía, en un plazo de tres días ya que los Consejos de Ministros de la UE no pueden estar pendientes ni retrasarse en función del proceso de conformación de la posición común belga, a la Conferencia Interministerial de Política Exterior (CIPE), que se reúne con carácter de urgencia, congregando al Ministro federal de Asuntos Exteriores, que actúa como secretario, y a los Ministros federales, regionales y comunitarios competentes en función de la materia.

La diferencia con el P.11 es que las reuniones son mucho más restringidas y a ellas acuden los propios ministros y no representantes suyos a nivel administrativo. Por ello, las reuniones son mucho menos técnicas y más políticas. Se trata ya de una mera negociación en la que se busca llegar a un acuerdo de compromiso a través de mutuas concesiones políticas, ya que una vez más el acuerdo debe tomarse por consenso.

Aunque el perfil multisectorial y transversal de todas las cuestiones de relevancia comunitaria provoca que se busque llegar a acuerdos a través de la CIPE, ello no excluye que se arbitren métodos de coordinación *ad hoc*, en el marco de las Conferencias Interministeriales sectoriales, como ya ha sucedido en el caso de las de Agricultura, Medio Ambiente o Política Científica, entre otras³¹⁶.

Tal y como sucedía en el caso del P. 11, si se obtiene el consenso a través de la CIPE, el ministro (federal) de Asuntos Exteriores comunica la decisión tomada a la Representación Permanente belga, enviando una copia de la misma a todos los ministros interesados, tanto los federales como los de las colectividades. En caso contrario, la cuestión es referida a la última instancia política, el Comité de Concertación.

2b.—*Fase política, el Comité de Concertación.* Sólo en el caso de que hayan fracasado sucesivamente las instancias anteriores se convoca el Comité de Concertación. Se trata de una formación reducida de máximo nivel político a la que sólo acuden el Primer Ministro Federal y los Ministros-Presidentes de las Regiones y las Comunidades. Se trata de una instancia de evidente negociación exclusivamente política en la que el Primer Ministro hace de mediador entre las posiciones conflictivas de las diferentes entidades federadas.

El problema radica en que a este punto las posiciones pueden llegar lo suficientemente enquistadas como para que la mediación política sea insuficiente. A ello contribuye el hecho de no hay una obligatoriedad de alcanzar el compromiso. Si bien es cierto, que en caso de ausencia del mismo y al tratarse de la última instancia, Bélgica tiene que abstenerse en el Consejo de Ministros de la UE, una opción que se intenta evitar ya que no es nada conveniente ni para las entidades federadas, ni para el Gobierno estatal, ni para la misma UE.

El proceso de concertación belga conlleva una serie de factores derivados de la complejidad del mismo sobre los que es conveniente profundizar:

— Aún en el supuesto de haberse llegado a un compromiso puede darse un último caso derivado del supuesto de que las discusiones en el seno del COREPER o del propio Consejo de Ministros obliguen a modificar la posición común acordada previamente. En este caso, se debe teóricamente organizar una concertación de urgencia, en la que sin seguir formalidad alguna, el representante belga en la reunión europea debe intentar recabar las posiciones de los actores participantes en el proceso de coordinación con objeto de reconstruir y adaptar la posición común belga a las nuevas circunstancias de la negociación³¹⁷.

Esta solución es tan optimista como inviable por cuestiones de tiempo en la práctica, por lo que está previsto que en el caso de no poder recabar las opiniones pertinentes, el repre-

³¹⁶ El Acuerdo de Cooperación pretende establecer un sistema de obtención de compromisos que aunque tiene probablemente su aplicación más evidente en la dimensión del Consejo de Ministros de la UE y el Ministerio federal de Asuntos Exteriores, busca tener una aplicación general.

³¹⁷ Esta posibilidad también está convenientemente legislada en este caso en el artículo 6.2 del Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994.

sentante belga adopte *ad referendum* la posición que le parezca más cercana al interés general, comprometiéndose a hacer llegar la posición definitiva belga al Consejo de Ministros en un plazo de tres días, que a su vez podría efectuarse en forma de abstención. Evidentemente, se trata de una solución de derecho constitucional interno belga que tiene mal encaje con el proceso decisonal europeo, puesto que parece inviable que en votaciones en las que se requiera la unanimidad del Consejo, ésta pudiera quebrarse tres días después en función de la nueva conformación de la voluntad interna belga.

De otra parte, respecto a todos los niveles previstos, cada una de las partes participantes se reserva el derecho al veto. Es decir, que aún cuando la cuestión a dilucidar no entre dentro del ámbito de sus competencias, tanto el gobierno federal como los regionales y comunitarios tienen la posibilidad de bloquear el proceso de conformación de la voluntad belga. Sin embargo, para evitar el colapso total del sistema, existe un acuerdo de caballeros informal por el que las distintas partes se comprometen a no utilizar nunca el veto fuera de las competencias que potencialmente pudiera llegar a abarcar.

Sin embargo, más allá de los formalismos establecidos que regulan *a priori* prácticamente cada una de las múltiples posibilidades del federalismo belga, el sistema de coordinación se ha caracterizado por la desconfianza tradicional en las fórmulas que ponderan las soluciones impuestas y la preponderancia del debate y el compromiso. Y es que la «práctica política es mucho menos dramática y se caracteriza por la cooperación antes que por la confrontación» (Kovziridze, 2002, p.138). Fruto de ello, la opción de veto de cada una de las partes en el proceso de concertación supone un acicate para las mismas para negociar hasta llegar a un acuerdo aceptable para todas ellas, ante la amenaza de que un posible veto impidiese construir una posición común que evitase cualquier impacto belga a escala europea.

En la práctica, pocos funcionarios belgas (valones o flamencos), consiguieron recordar alguna ocasión en la que Bélgica se hubiese abstenido en el Consejo de Ministros. Y es que, efectivamente estas fueron las menos. A modo de ejemplo, en el periodo entre 1996 y 2000, Bélgica se abstuvo una vez en 1996, tres en 1997 y 1998, nunca en 1999, y hasta cuatro veces en 2000 (Kovziridze, 2002, p.138). La mera amenaza de veto, mayormente entre el nivel regional y el federal, más que entre las regiones entre sí, conduce a la consecución de un acuerdo, ya que ni Flandes ni Valonia pueden permitirse disminuir su impacto europeo debido a la falta de acuerdo (Bursens, VAL-1).

b) *La participación indirecta de Valonia en asuntos europeos a través del Estado belga*

La participación regional indirecta por medio de los resortes facilitados por el Estado federal, para conformar una posición común belga a defender ante el Consejo de Ministros de la UE, es el reverso de la moneda del primero de los mecanismos analizados, el que versaba sobre la participación directa de Valonia en el seno del Consejo. Y es que, aunque estemos hablando de dos cosas directamente relacionadas, los cauces de influencia son distintos. Cuando la administración o los ministros valones participan en el régimen de concertación, la influencia que ejercen sobre el Consejo de Ministros de la UE es indirecta, es decir mediada a través del Estado belga. Por el contrario, en los casos en los que el ministro valón se sienta al frente de la delegación belga en el Consejo, la influencia que ejerce es directa. Si bien es cierto que en el último de los casos, la participación directa se circunscribe a la defensa de la postura previamente concertada con lo que es limitada. Además, cuando el ministro valón representa a Bélgica en el Consejo no sólo existe una evi-

dente participación directa, sino que al haber formado parte del proceso interno de concertación, es también indirecta.

Si nos ceñimos a la mencionada participación indirecta en el proceso de concertación interno, Valonia lleva desde 1994 intentando explotar en la medida de sus posibilidades las opciones que le concede el Acuerdo de Cooperación de 1994. A pesar de ello, se ha encontrado con ciertas debilidades estructurales. En relación al Estado federal, Valonia no siempre ha visto extendido el mecanismo de concertación a algunos sectores de competencia federal, en los cuales querría haber tenido la oportunidad de participar en el proceso. Ejemplo de ello son las últimas quejas valonas sobre la ausencia de concertación en el proceso de privatización del sistema nacional de correos, apoyado en Flandes, pero rechazado en Valonia. Al tratarse de una competencia federal, no se ha abierto la posibilidad del proceso de concertación, y Valonia ha visto como la mayoría flamenca del Gobierno federal podía imponer su criterio (Desama, VAL-4).

De otro lado, en relación a su debilidad estructural y desventaja con respecto a Flandes para participar en el proceso, en Valonia existe una carencia de expertos independientes en los que apoyarse, con lo que la información que recibe y las reivindicaciones que realiza no son siempre las más eficientes. Ante este déficit, y antes de participar en el proceso de concertación, Rihoux propone una triple estrategia: fomentar los contactos entre los presidentes de los partidos políticos para acudir al proceso con una posición franco-valona previamente definida, pedir a los académicos trabajos de preparación sectoriales de las cuestiones a negociar, y buscar estrategias más coherentes entre los ministros regionales y comunitarios (Rihoux, VAL-17).

En relación a la fase administrativa del proceso de concertación, funcionarios valones acuden al P.11 en el Ministerio de Asuntos Exteriores al menos una vez por semana. Allí, se reúnen, bajo la presidencia del Ministro federal de Asuntos Exteriores con representantes del resto de Regiones y Comunidades belgas, además de con miembros de la Representación Permanente y del ministerio federal al que afectase la competencia en cuestión, en su caso. Se reúnen en torno a unas treinta personas en unas sesiones en las que a pesar de ser declaradas bilingües, queda constancia de la mayoría de población de habla flamenca en Bélgica, con una preponderancia de la utilización del idioma flamenco sobre el francés (puesto que la relación de dos tercios a un tercio también se refleja en el origen de los representantes federales). Esto es algo de lo que se queja el funcionario valón Joachim (VAL-8), ya que considera que se utiliza como estrategia negociadora desde el lado flamenco. En la negociación del orden del día, y como consecuencia de la necesidad de obtener compromisos, la estrategia negociadora valona consiste en no insistir en exceso en aquellos sectores de menor interés regional a cambio de una reciprocidad por parte del resto de negociadores en aquellos de especial interés valón (Suinen, VAL-19).

Teniendo en cuenta que el porcentaje de acuerdos en el seno de la fase administrativa en relación al total de posiciones nacionales a conformar es muy elevado (en torno al 95%, según veíamos anteriormente), es mucho más complicado obtener referencias acerca de los encuentros en la sede de la CIPE, y mucho menos aún sobre aquellos esporádicos del Comité de Concertación. A pesar de los inconvenientes derivados de su escasa frecuencia y de la informalidad de los mismos, hemos podido constatar algunos de ellos en el sector agrícola, a los que acudió entre 1994 y 1999 el entonces ministro valón de Agricultura, el actual presidente del Parlamento valón, José Happart. En algunas de estas las negociaciones políticas

las soluciones son más o menos factibles y fáciles de obtener, pero en otras, revela Happart (VAL-6), «el debate con la homóloga flamenca llegaba a ser muy agresivo por que los intereses regionales eran demasiado dispares». A pesar de ello, prosigue, cuando tras realizar concesiones se llegaba a un compromiso, éste se respetaba, porque «un acuerdo es un acuerdo y en Bélgica no funcionaría nada sin sentido del compromiso».

Como sucede con todo sistema de concertación en el que varias partes deben llegar a acuerdos, los mismos nunca son del todo satisfactorios para ninguna de ellas, puesto que, como confirmaban políticos y funcionarios regionales, es inevitable terminar por realizar concesiones a las que en un principio no estaban dispuestos. Es por ello, que más allá de las valoraciones cuantitativas (recogidas en las tablas V-25 y V-26) respecto a un mecanismo que no olvidemos permite a Valonia una presencia directa en el Consejo de Ministros de la que carecen la mayor parte de las regiones europeas, y que es el más decisivo dentro del proceso decisional europeo, parece poco sensato que desde Valonia se declaren radicalmente insatisfechos con el mecanismo, por mucho que estemos valorando ahora su dimensión indirecta. Aún así, incluso quienes reconocían que el proceso de concertación funcionaba relativamente bien para los intereses valones, explicaban que no era suficientemente satisfactorio y que poseía ciertas carencias.

En este sentido las quejas o sugerencias de mejora pretenden evitar que la postura regional termine por diluirse en ocasiones totalmente dentro del proceso de concertación (Tarabella, VAL-21). Y parece acertado pensar, que aunque con el paso del tiempo se haya mejorado la participación regional, debido a una mayor concienciación y a una repetición de unas mejores prácticas, en el futuro el aumento de la influencia valona pasa por una mayor cooperación con la Región de Bruselas-Capital a la hora de construir un eje francófono más fuerte y cohesionado, que acuda a la concertación desde una posición más prominente (Desama, VAL-4). Y es que es obvio que el actualmente el sistema no es el mejor posible para Valonia, que goza de una posición negociadora más débil que la flamenca a causa de la fragmentación de la francofonía. Esta situación posibilita a Flandes defender posiciones más coherentes y consensuadas, lo que provoca que la posición valona en las negociaciones deba ser mucho más defensiva (Rihoux, VAL-17).

TAB.V-25

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la interacción de la región a través del estado belga con las instituciones comunitarias en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

<i>Académicos</i>	Alta (0,75)
<i>Políticos</i>	Alta (0,75)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,90)
<i>Asociaciones</i>	Media (0,50)
<i>Periodistas</i>	Baja (0)
<i>Total</i>	Alta (0,75)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

Otros problemas que subjetivamente son detectados desde Valonia son: de una parte la falta de arbitraje para obtener mejores soluciones (Piret, VAL-15), y de otra que el mismo complejo proceso de concertación haga que estas soluciones, fruto del equilibrio y la negociación política, no queden lo suficientemente claras ni sean comprendidas fuera de Bélgica (Delaval, VAL-3).

Aparte de la exhaustiva descripción sobre la estrategia de participación regional en el seno de las instituciones comunitarias a través del Estado belga, necesitamos analizar la eficacia de ésta desde la perspectiva de los intereses valones. Para reconstruir al menos la satisfacción subjetiva con la eficacia del mecanismo nos hemos valido de las entrevistas realizadas según se refleja en las tablas V-25 y V-26. Como se desvela en la primera de ellas, tres de los cinco grupos de especialistas consultados (políticos, funcionarios y académicos) revelaron una alta satisfacción, mientras que la misma fue media para los miembros de asociaciones con intereses europeos, y baja para los muchas veces más críticos periodistas.

Como resultado, el conjunto de los agentes consultados entienden que la satisfacción con la eficacia de la representación valona en Bruselas es alta (0,75 sobre 1 según la tabla V-25). Y se trata de una valoración media no sólo elevada sino también cuantitativamente significativa, puesto que está sólo unas décimas por debajo (0,75 a 0,80, sobre 1) de lo reflejado para la participación directa en el Consejo de Ministros de la UE, mecanismo con el que guarda evidentes relaciones. Esa alta satisfacción, confirmada por más de la mitad de los entrevistados, también se ve reflejada en la tabla V-26, que asimismo revela que apenas un once por ciento de los mismos entienden que la citada satisfacción con la eficacia del mecanismo es baja.

TAB. V-26

Grado de satisfacción con la eficacia de la interacción de la región a través del estado belga con las instituciones comunitarias. Los resultados se presentan en valores porcentuales en función de las respuestas cualitativas (Baja, Media y Alta)

<i>NS/NC</i>	<i>Baja</i>	<i>Media</i>	<i>Alta</i>
11,11%	22,22 %	22,22%	55,55%

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

Más allá de las valoraciones cuantitativas, los expertos consultados acerca de la realidad valona tienden a considerar que se trata de un mecanismo que aporta una cierta satisfacción aunque con lagunas, carencias y amplios márgenes de mejora. Pero fuera de esta mayoría, también algunos de ellos se situaron a ambos extremos de la escala.

Unos, probablemente convencidos de que la influencia valona a través de la participación indirecta en el Consejo es lo suficientemente buena y que permite a Valonia defender sus intereses (Lagasse, VAL-9; y Quevit, VAL-16), incluidos aquellos, que tal vez desde la más objetiva perspectiva flamenca, creen que el sistema debe ser satisfactorio para delegación valona, que jamás ha objetado formalmente sobre el mismo (Swenden, VAL-20).

Otros, porque entienden que el sistema ni funciona bien ni es positivo para la Región por lo que debe ser mejorado. Incluso hay quien tiene posturas más radicales: «El Ministerio fede-

ral de Asuntos Exteriores es un filtro y nuestra posición puede no tenerse en cuenta con la lealtad que querríamos, puesto que en la práctica el ministerio está manejado por una mayoría flamenca que sistemáticamente nos discrimina», explica el funcionario valón, Joachim (VAL-8).

En cualquier caso, y aunque existan posibilidades de mejora, resulta complejo un mecanismo que debe contentar hasta a cinco autoridades federadas y una federal. Más allá de sus deficiencias, parece obvio que se ha construido bajo la máxima del compromiso por encima de la confrontación, y por tanto cuando el primero existe, el sistema funciona y los intereses regionales, los valones incluidos quedan defendidos. Otra cosa es la influencia efectiva que Valonia, cuya población es sólo un tercio del total de la belga, pueda obtener a través de este mecanismo indirecto, y que ésta sea lo suficientemente satisfactoria respecto a la que la Región querría tener.

7. Conclusiones

Del análisis del cuadro de mecanismos de movilización de Valonia con respecto a las instituciones comunitarias, podemos obtener como conclusión general básica de partida, que la región ha demostrado interés por la participación en las cuestiones europeas, pero lo ha hecho de manera bastante heterogénea en relación a los seis mecanismos estudiados. La estrategia valona, derivada más de las posibilidades concedidas por el desarrollo del sistema federal belga que de un plan verdaderamente pensado y preconcebido, ha primado la inversión de tiempo y recursos en una serie de mecanismos en detrimento de otros. Ello le ha llevado a ponderar unos cauces de activación de los cuales entiende que puede obtener más réditos sobre otros. Como consecuencia, Valonia ha demostrado una activación extensa y cualificada en mecanismos tan decisivos como la participación en el Consejo de Ministros de la UE, o en el indirecto de la participación regional europea a través del propio Estado belga mediante la contribución a la conformación de la posición nacional belga, y en menor medida e inesperadamente tal vez por la escasa eficacia del órgano, en su participación en el CDR. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de otros mecanismos como la participación en los comités de la CE, en las asociaciones interregionales, o la limitada estrategia de representación regional en Bruselas.

El tipo de activación ascendente regional actual con respecto a las instituciones de la UE guarda una estrecha relación con el tradicional acercamiento valón a las dinámicas europeas. Y es que la débil situación socioeconómica que sufre Valonia desde hace cuatro décadas ha determinado una aproximación pragmática ante el fenómeno europeo, orientada a la consecución de fondos con los que paliar las necesidades regionales. Sin embargo, y a pesar de su escasa distancia geográfica con la capital de la UE, la conciencia en Valonia es todavía, a todos los niveles, local y no europea. Y la falta de concienciación europea no sólo afecta a la ciudadanía sino también a la clase dirigente. Los partidos regionales son todavía demasiado locales y están muy poco abiertos a Europa, motivo por el cual han sido incapaces de inculcar a la ciudadanía valona un espíritu europeo que pudiera fortalecer la posición regional a escala comunitaria. «A nuestra población le falta sensibilidad europea, su concepción es pasiva y sólo se interesa por los fondos, y un mero interés económico es tan terrible como ridículo», confirma el académico valón, Michel Quévit (VAL-16).

El desinterés de la esfera política regional valona por las temáticas europeas más allá de la mera recepción de fondos de los distintos programas europeos, es también confirmado desde Flandes, en lo que parece convertirse en un mal endémico de las regiones belgas, ya que a pesar de las diferencias socioeconómicas, también se reproduce aunque con otras motivaciones

(Bursens, VAL-1). Sin embargo, desde el lado valón la dinámica debe cambiar cuanto antes si pretende fortalecer en la medida de lo posible su papel en Europa, porque como explica Joachim (VAL-6), «la región no puede acercarse a Europa en clave de dependencia económica, sino por el valor añadido que ello supone».

A pesar de lo anterior, un factor que ha desmotivado la activación europea de Valonia ha sido la tradicional falta de inquietudes europeas personales de la elite política gobernante, salvo en el periodo entre 2000 y 2005, cuando coincidiendo con el liderazgo regional del entonces Ministro-Presidente valón, Jean Claude Van Cauwenberghe, se pudo observar una ligera apertura orientada evidentemente a la consecución de fondos europeos pero de una naturaleza menos pragmática y guiada por una conciencia europeísta, muy ligada a la personalidad del máximo mandatario valón. Sin embargo, su convulsa dimisión a finales de 2005, y su sustitución por el más regionalista y menos europeísta Elio di Rupo, abortó aquella mínima posibilidad de apertura europea.

Aunque resulte complejo invertir esa tendencia histórica, los políticos valones, sea cual sea su orientación, parece que al menos tienen clara la existencia de un problema de personalidad y representación política en cuanto al desarrollo de la dimensión europea regional. «Si Valonia tuviera políticos interesados en las temáticas comunitarias podría avanzar» (Happart, VAL-6), y obtener una mejor posición en Europa a través de la potenciación de la representación personal, ante las instituciones europeas en general, y particularmente ante la Comisión Europea (Lebrun, VAL-11; y Tarabella, VAL-21).

De otra parte, a la hora de escribir estas conclusiones parciales no podemos evidentemente dejar de referirnos a Valonia en clave de comparación con su vecino del norte, Flandes. La activación ascendente general flamenca, aunque no sea nuestro caso específico de estudio, podemos asegurar que comparte con la valona la ponderación de la ubicación de los recursos sobre unos mecanismos que considera más efectivos en detrimento de otros. Sin embargo, suele ser una activación por defecto más extensa que la valona, como consecuencia tanto de su mayor población como de su mayor poder económico.

En este sentido, y como consecuencia del sistema federal belga que afecta a ambas, tanto Flandes como Valonia demuestran un elevado interés por el mecanismo de la participación directa en el Consejo de Ministros de la UE, así como por la participación indirecta a través del Estado federal. Tal vez un poco más acentuada en el caso flamenco por la participación directa, por lo que de simbólico tiene para una de las regiones europeas más nacionalistas, sentarse en la misma mesa que el resto de países de la UE. Con respecto a la participación en la Comisión Europea ambas regiones demuestran un interés bajo, si bien es cierto que Flandes cuenta con más funcionarios destinados a este efecto que Valonia. Algo que sucede igualmente en el caso de la representación regional en Bruselas, más numerosa la flamenca que la valona, aunque comparten la estrategia común de destacar una delegación en la Representación Permanente de Bélgica ante la UE.

Algunas diferencias más acusadas sí que podemos encontrar en cuanto a la participación en el CDR y en el asociacionismo interregional. Respecto al CDR, Valonia siempre se ha mostrado bastante interesada en relación a sus capacidades y a la eficiencia del organismo, al encontrar en el mismo una ubicación mucho más natural que Flandes, que siempre se ha sentido incómoda en un foro en el que sus representantes, muchos de los cuales consideran a su región como una nación, tienen que sentarse al lado de débiles regiones europeas sin capacidades legislativas, y aún peor, junto a colectividades locales. Sin embargo, ello no ha llevado a Flandes, ni a renunciar a su representación en el foro (superior a la valona con mo-

tivo de su superior población), ni a dejar de ocupar posiciones de relieve en el mismo, como la del actual vicepresidente y futuro presidente desde febrero de 2008, Van den Brande.

En relación al asociacionismo interregional, Flandes ha sido una de las regiones fundadoras de asociaciones de la importancia de la ARE o del grupo de REG-LEG, soportando la adhesión y el comportamiento mimético de Valonia. Pero mientras que la aproximación flamenca se ha basado en la búsqueda de nuevos canales de influencia europea con los cuales satisfacer sus anhelos nacionalistas mediante la alianza con las más poderosas regiones europeas, el acercamiento valón ha tenido más que ver con la necesidad de no perder ninguno de los trenes que pueden ayudar a invertir su estancamiento económico. Fruto de lo anterior, Flandes ha dejado de formar parte de algunas asociaciones una vez que ha comprobado que no satisfacían sus intereses, con lo que en la actualidad la extensión de la participación valona en las asociaciones interregionales (aunque sea de baja intensidad) es superior a la flamenca.

Una vez analizados los rasgos generales (comunes al conjunto de los mecanismos analizados) de la movilización ascendente europea de Valonia, así como algunas de las especificidades de la activación europea regional, pasaremos a detallar los rasgos más característicos de cada uno de los mecanismos valones de movilización con respecto a las instituciones comunitarias:

— 1. Con respecto a la participación en el Consejo de Ministros de la UE, Valonia ha prestado una particular atención a este mecanismo derivada de la organización federal del Estado belga que le ha facilitado el acceso a la fórmula más efectiva para influir sobre el proceso decisonal europeo. Su participación viene siendo periódica desde que el Tratado de Maastricht a escala comunitaria y las reformas federales de 1993 lo hiciesen posible. Por medio de un sistema de rotación en el que también participan el resto de las entidades federadas belgas, acude al Consejo de Ministros de la UE en torno a unas 25 veces al año, dando preferencia a las formaciones de Política Regional e Industria. La participación regional en el Consejo no sólo ha tenido un valor simbólico sino también práctico, ya que aunque en ocasiones ha acudido acompañando al representante federal, según las competencias ha liderado también la representación belga o la ha formado en solitario. Aunque, la participación valona en el Consejo es un derecho y no una invitación, no debemos olvidar que la misma se produce en representación de todo el Estado belga y no de la Región misma, con lo que la actuación de sus representantes en las sesiones está convenientemente regulada y controlada.

— 2. En relación a la participación en los comités de la CE, se trata de un mecanismo fuertemente caracterizado tanto en Valonia y en el resto de Bélgica por su falta de institucionalización y su marcada informalidad. Algo muy extraño en un sistema que se caracteriza por la previsión y regulación de los más mínimos detalles. La posibilidad de Valonia de acudir a los Consejos Ministros de la UE, ha provocado que no ponga excesivo énfasis en la CE, y la contemple como opción de segunda categoría. Aún así, se han constatado contactos y asistencia periódica a los comités de la CE. Hasta cincuenta funcionarios valones participan en mayor o menor medida en este proceso, que sin embargo no es capaz de cubrir todos los comités de la CE³¹⁸.

³¹⁸ Los contactos con la CE son otra más de las múltiples tareas que tienen, ya que ese medio centenar de funcionarios valones no se dedican exclusivamente a estas labores.

— 3. La representación de Valonia en Bruselas no está dispuesta formalmente como una oficina tradicional de representación regional en Bruselas, sino que es una delegación regional dentro de la Representación Permanente de Bélgica ante la UE. La Delegación Valonia-Bruselas, fruto de la fusión en 1998 de las delegaciones de la Región valona y la de la Comunidad francesa, es el resultado de una estrategia diferente derivada de la proximidad geográfica de Valonia a Bruselas, capital del Estado del que la Región forma parte. La delegación consta de tres administrativos y ocho funcionarios, dos de ellos (sus delegados), con *status* diplomático que les permite acudir a los Consejos de la UE. Las mencionadas capacidades de los delegados no impiden sin embargo que se configure un perfil mixto para la delegación, pero con mayor preponderancia de la parcela burocrática sobre la política.

— 4. Valonia goza de una representación muy nutrida en el CDR en relación a su población de sólo 3,3 millones de habitantes. Y es que a sus dos representantes formales se deben añadir, en cierta manera, los otros dos de la Comunidad francesa, ya que el ochenta por ciento de los ciudadanos belgas sobre los que ésta tiene competencias son valones. Además, Valonia ha demostrado desde su colaboración en la creación del CDR, un interés por la participación en el mismo superior al de otras regiones europeas, y específicamente y por cuestiones de política interna belga, mayor que el de Flandes. Ello ha provocado una representación en el CDR muy cualificada, que tradicionalmente incluía al Ministro-Presidente valón, hasta que Jean Claude Van Cauwenberghe dimitió como Ministro-Presidente valón pero siguió como representante regional en el CDR, demostrando la íntima relación entre la participación en el órgano y el interés personal por la temática europea de los líderes valones.

— 5. La participación de Valonia en el fenómeno del asociacionismo interregional se ha caracterizado por una extensión media y focalizada generalmente en aquellas asociaciones de carácter generalista y de mayores dimensiones, como el grupo de REG-LEG, la CALRE o la ARE entre otras. Ello no ha impedido que también participe en otras de menores dimensiones y de objetivos más específicos como RETI-EIRA o ENCORE. Se ha constatado que el interés valón por la participación en este tipo de asociaciones fue en un principio de carácter mimético con respecto a la actuación flamenca, para no descollarse del vecino del norte durante el final de los ochenta y la primera parte de los noventa dentro del proceso de integración regional europea. También podemos afirmar que ese interés ha ido decayendo con el tiempo, una vez que se ha descubierto la limitación de la eficacia directa de estas asociaciones en comparación con la de otros mecanismos de activación ascendente a escala europea. Asimismo, la participación actual valona en este mecanismo es por lo general un tanto pasiva y de baja intensidad.

Más activa e interesada se ha mostrado la región por su participación en los programas europeos transfronterizos interregionales y en la adopción de acuerdos bilaterales (generalmente en materia de educación y cultura a través de la Comunidad francesa) con otros estados y regiones.

— 6. Muy en relación con el primero de los mecanismos, la participación indirecta de Valonia en el proceso decisional europeo a través del Estado belga se articula por el Acuerdo de Cooperación del 8 de marzo de 1994. Este acuerdo concede a Valonia la posibilidad de participar activamente en el proceso de la conformación de una posición común belga a defender ante las instituciones europeas. La región debe negociar junto al resto de entidades federadas belgas a escala administrativa en la dirección P.11 del Ministerio federal de Asuntos Exteriores. En el caso que no funcione la vía administrativa, que se reduce al cinco por ciento de los supuestos, se activa la política. En primer lugar la Conferencia Interministerial

de Política Extranjera, y en caso de ser necesario al más alto nivel político (Primer Ministro federal y Ministros-Presidentes federados), el Comité de Concertación.

Si bien el sistema puede diluir la posición valona en función de la negociación, fomenta el compromiso, ya que el derecho a veto de los participantes (Valonia incluida), produciría una forzosa abstención que eliminaría el posible impacto belga, pero también el valón a escala europea.

Aunque quede fuera de nuestro marco de estudio, debemos hacer una breve mención a la participación valona en el marco del Parlamento Europeo. Si en el caso escocés podía tener una relevancia significativa derivada de la cuasi-configuración del denominado Equipo escocés, no puede decirse que haya sucedido en Valonia una cosa similar. Y es que los seis eurodiputados valones no han articulado ningún tipo de estructura de cooperación programada, y cuando rara vez trabajan en relación con respecto a algún *dossier* de interés común, lo hacen de manera informal en la cafetería del Euro parlamento, por teléfono o a través de sus respectivos asistentes (Tarabella, VAL-21).

Tras la exposición de la participación valona en el proceso decisonal europeo a través de cada uno de los mecanismos analizados, gracias a la tabla compresiva V-27 podemos analizar y comparar la satisfacción confesada por los especialistas consultados respecto a la eficacia de cada uno de los mecanismos utilizados por Valonia para interactuar con las instituciones comunitarias. Más allá de las múltiples lecturas e interpretaciones que se podrían hacer de la tabla, si atendemos a la media de la satisfacción de los agentes con cada uno de los mecanismos, podemos comprender, sino la eficacia de los mismos, sí la percepción de utilidad respecto a los intereses regionales de los mismos.

Si realizamos un primer análisis de la tabla V-27 en función de los mecanismos regionales de activación ascendente, no sorprende comprobar que el más valorado de los mismos es la participación directa en el Consejo de Ministros de la UE. La satisfacción con la eficiencia del mecanismo expresada por los especialistas consultados es muy elevada (0,8 sobre 1) y refleja la concienciación de que se trata esta posibilidad de la participación regional frecuente y directa, de la fórmula decisonal más relevante del proceso europeo y del rasgo distintivo que diferencia la estrategia europea de las regiones belgas con respecto a la del resto de las europeas.

A una distancia de apenas cinco centésimas del primer mecanismo mejor valorado (0,75 por 0,80 sobre 1) encontramos el de la vía de la participación regional europea a través del propio Estado belga, así como la de la representación valona en Bruselas. Respecto a la participación regional europea a través del propio Estado belga entendemos coherente una puntuación cercana a la más elevada de la participación directa valona en el Consejo, puesto que como ya veníamos avisando no sólo es importante sentarse en la silla del Consejo, sino haber contribuido decisivamente a la conformación de la voluntad que será expresada desde ese asiento, puesto que ésta debe ser leal con lo decidido a priori y representar a todo el Estado belga.

Sin embargo no era previsible una valoración de la satisfacción con la eficiencia de la representación valona en Bruselas tan elevada (0,75 sobre 1), que se sitúa al mismo nivel que la de la conformación de la posición belga y sólo ligeramente por debajo de la de la participación directa en el Consejo. A nuestro parecer, esta satisfacción es desmedida y no puede compararse con la participación, ya sea directa o indirecta, en el Consejo, que no en vano es el foro final de decisión de la política europea, y que es el lugar en el que gran parte de las regiones europeas suspiran por estar representadas, mientras que utilizan sus oficinas de re-

TAB. V-27

Índice compresivo en valores absolutos en una escala entre 0 y 1 del grado de satisfacción media con la interacción de la región con las instituciones comunitarias, a través de los distintos mecanismos estudiados y en función del tipo de agentes consultados

	Consejo UE	Comisión Europea	Oficina Represen.	Comité Regiones	Asoc. Europeas	Mec. Indirectos	Media general
Académicos	0,72 (A)	0,61 (M)	0,62 (M)	0,37 (M)	0,44 (M)	0,75 (A)	0,58 (M)
Políticos	0,87(A)	0,50 (M)	1 (A)	0,65 (M)	0,50 (M)	0,75 (A)	0,71 (A)
Funcionarios	1 (A)	0,75 (A)	0,91 (A)	0,75 (A)	0,75 (A)	0,90 (A)	0,84 (A)
Asociaciones	0,50 (M)	0 (B)	1 (A)	1 (A)	0 (B)	0,50 (M)	0,50 (M)
Periodistas	0,50 (M)	0 (B)	0,50 (M)	0 (B)	1 (A)	0 (B)	0,33 (B)
Media por mec.	0,80(A)	0,58 (M)	0,75 (A)	0,50 (M)	0,55 (M)	0,75 (A)	-

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de la realidad valona entre octubre de 2006 y junio de 2007.

presentación en Bruselas precisamente como medio para obtener tal fin. A nuestro parecer, y derivado de la estrategia de establecer una delegación en la Representación Permanente y no una oficina de representación formal, los especialistas entrevistados han valorado más el trabajo y el esfuerzo por abarcar el mayor espectro posible del ámbito comunitario de una plantilla cualificada pero manifiestamente insuficiente, que la eficacia de su trabajo en cuanto única representación valona ante las instituciones europeas.

Entre los tres mecanismos mejor valorados y los tres que han reportado una menor satisfacción respecto a su eficacia encontramos un gran escalón que oscila entre un quince y un treinta por ciento en valores absolutos. De hecho, los tres mecanismos peor valorados reciben una calificación general media, por debajo de la satisfacción alta que recibían los tres primeros. Sin embargo, también es reseñable la generosidad calificadora de los encuestados que no consideran que globalmente la satisfacción con la eficacia de ninguno de los mecanismos sea baja. Ni siquiera media baja, puesto que la participación en el CDR, que es la fórmula de influencia menos valorada, recibe exactamente la valoración de 0,50 sobre 1.

Por orden descendente los mecanismos peor valorados son la participación en los Comités de la Comisión Europea (0,58 sobre 1), el asociacionismo interregional (0,55 sobre 1), y la mencionada participación en el CDR (0,50 sobre 1). En este caso, creemos necesario realizar ciertas precisiones, tanto sobre la participación en la Comisión Europea como en el CDR. Y es que no podemos entender una valoración media tan elevada para la participación en la Comisión Europea, que tal como confirmaron varios entrevistados, es un recurso de segundo orden subordinado claramente a la participación en el Consejo, que no constituye una prioridad política para Valonia, y en el cual la Región invierte una cantidad de recursos claramente insuficientes. Por su parte, y a pesar de entender justísima la valoración de la participación en el CDR, por combinarse el interés y la prominencia valona con la escasa eficacia del mecanismo, no podemos concebir que se trate del mecanismo peor valorado por detrás de la participación en la CE o del asociacionismo interregional. Tal vez este mecanismo se haya visto penalizado por la falta de fuerza vinculante de los dictámenes que emite el órgano, en relación a las valoraciones de otros mecanismos.

En función de la condición de los agentes sociales consultados se puede reseñar que los funcionarios y los políticos valones (0,84 y 0,71 sobre 1 respectivamente) valoran los mecanismos de activación ascendente regional de manera más elevada que otros expertos, como los académicos y los miembros de asociaciones que conceden una valoración media al conjunto de los mecanismos de activación (0,58 y 0,50 sobre 1 respectivamente), y muy superior a la de los periodistas que son los más críticos con una calificación global baja (0,33 sobre 1).

Específicamente por grupos, podemos reseñar que los académicos valoran por lo general entre un diez y un quince por ciento por debajo de la media salvo en el caso del mecanismo indirecto en que se ajustan a la misma y en el de la CE, que lo valoran por encima de la media. Los políticos valoran en más ocasiones por encima de la media, aunque en el mecanismo indirecto se ajustan a ella, y estimen por debajo de la misma la participación en la CE y en el asociacionismo interregional. Por su parte los funcionarios valoran todos y cada uno de los mecanismos por encima de la media, entre un quince y un veinticinco por ciento. De otro lado, valoran sistemáticamente por debajo de la media tanto los miembros de asociaciones (con las excepciones de la participación en la CE y la delegación en Bruselas) y los periodistas (con la excepción también del asociacionismo interregional).

Al margen de las valoraciones cuantitativas, respecto a la satisfacción general con el uso regional del conjunto de los mecanismos de participación y acerca de la importancia de la

influencia regional en el proceso de europeización, Valonia se mueve en un contexto contradictorio. Por una parte, el marco institucional y la federalización belga, a pesar de crisis como la de 2007, le han permitido poseer unas opciones de influencia a escala europea superiores a las de la mayor parte de las regiones europeas. En ese sentido cabe destacar el reciente impacto de la activación regional sobre diferentes políticas comunitarias: el tratamiento recibido en el marco del nuevo periodo de programación 2007-2013 de los fondos estructurales; la trascendencia del VII Programa Marco de la UE en materia de Investigación; la relevancia para el aeropuerto de Charleroi del *dossier* sobre Ayudas de Estado para Aeropuertos Regionales; la decisiva nueva legislación medio-ambiental europea en materia de contaminación; o a la resistencia e influencia regionales en las modificaciones a la controvertida Directiva Bolkenstein, entre otras (Delaval, VAL-3). Sin embargo y por otra parte, Valonia se enfrenta a la realidad de que por muy interesada que pueda llegar a estar, la influencia de una región europea de sólo 3,3 millones de habitantes dentro de una Europa de 27 estados y 480 millones de habitantes, tiene por fuerza que ser muy limitada. Es por ello, que aunque algunos entrevistados reconozcan de manera comparada que «la influencia de Flandes y de Valonia es probablemente la mayor de todas las regiones europeas» (Maddens, VAL-12), asimismo expliquen que la influencia regional a escala europea es «débil, marginal» (Rihoux, VAL-17), y «ridícula» (Piret, VAL-15), ya que de una parte no existe voluntad por cambiar la dinámica, y de otra sea prácticamente imposible influir más en el contexto de la actual UE.

TERCERA PARTE

CAPÍTULO SEXTO

RESULTADO DEL ANÁLISIS COMPARADO DE LA ACTIVACIÓN EUROPEA DE LAS REGIONES LEGISLATIVAS DE CANARIAS, ESCOCIA, TOSCANA Y VALONIA

Los últimos cuatro capítulos de la investigación han presentado un detallado análisis de la movilización y de los mecanismos de activación ascendentes de cuatro diferentes regiones con capacidad legislativa de la UE. Por ello, este último capítulo realizará un balance de los más importantes resultados obtenidos durante el transcurso de las indagaciones empíricas, así como la sistematización y comparación de los mismos. Con la intención de profundizar en el conocimiento académico del fenómeno de la activación regional ascendente hacia las instituciones de la UE, a través del análisis de los diferentes canales y mecanismos utilizados por las entidades sub-estatales europeas, planteamos ahora una aproximación comparada a añadir al estudio en profundidad de los cuatro casos de investigación elegidos. Se trata de explicitar no sólo el cómo y el cuánto Canarias, Escocia, Toscana y Valonia se movilizan para influir en el proceso decisional europeo, sino explicar los motivos, es decir, el porqué tanto de la naturaleza como de la extensión de la activación.

Abordaremos este capítulo comparativo bajo el prisma de aquellas primitivas hipótesis o preguntas de investigación, desarrolladas en el primero de los capítulos, que ponían en relación la *performance* de las variables dependientes de la investigación (los mecanismos de activación), con las variables independientes y las externas o de control. Así, buscaremos confirmar o refutar si:

— La suma de los tradicionales factores político institucional (nivel nacional) y socioeconómico ya no son los únicos condicionantes que determinan la activación regional dentro del proceso de europeización.

— La dimensión nacional compuesta por: el grado de autonomía regional, la transferencia de competencias a escala sub-estatal y el diseño de un eficaz sistema de coordinación para temas europeos entre el Estado central y sus regiones; condiciona decisivamente la movilización regional, al contrario de lo que sucede con la variable socioeconómica, cuya influencia es limitada.

— La existencia de una fuerte componente nacionalista es condición suficiente para una elevada activación regional europea.

— El interés de las elites regionales y la falta de afinidad política entre los gobiernos central y regional, son los factores externos que condicionan más favorablemente la movilización europea regional.

Como veremos más adelante, no todas las variables independientes condicionan de igual forma en cada uno de los casos la *performance* de las dependientes, motivo que nos llevará a refutar al menos parcialmente alguna de las hipótesis esbozadas, mientras que claramente algunas de las variables de control, se revelarán mucho más decisivas que otras, aún reduciendo nuestro ámbito de análisis a aquellas en relación a las cuales podamos establecer relaciones causales positivas o negativas respecto a la activación europea regional.

A lo largo de este capítulo conclusivo se arrojará luz sobre el recorrido de la investigación, analizando detalladamente las cuestiones anunciadas. El primero de los apartados presentará una reflexión general sobre el fenómeno de la activación ascendente regional europea en base a las indagaciones empíricas contrastadas en nuestros cuatro casos de estudio. Después, el segundo de los apartados realizará una exhaustiva comparación de la *performance* de cada una de las regiones analizadas con respecto a los mecanismos de movilización empleados. Para ello se cruzarán tablas regionales en las que a las subjetivas opiniones cualitativas de los expertos consultados se atribuyen valoraciones cuantitativas, y que determinan la percepción de eficacia de las variables dependientes en cada uno de los casos. Los resultados obtenidos se unirán a las explicaciones acerca de los factores que los condicionan. Posteriormente, el tercero de los apartados se concentrará en el análisis de la influencia de cada una de las variables externas o de control sobre cada uno de los mecanismos de activación analizados y en relación a los tres casos de estudio tratados. Para terminar, el último de los apartados, a modo de conclusión, buscará (teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto) confirmar o refutar las hipótesis de investigación y explicar los principales resultados empíricos que condicionan las mismas. Asimismo se aportará una pequeña reflexión acerca de las perspectivas de futuro de la activación regional europea.

I. LA ACTIVACIÓN REGIONAL EUROPEA: LOS CASOS CANARIO, ESCOCÉS, TOSCANO Y VALÓN

1. La activación europea para nuestras regiones

El desarrollo de la política regional europea, pero también la progresiva concienciación a escala sub-estatal de la posibilidad de jugar un papel cada vez mayor dentro del proceso de europeización, ha incentivado el desarrollo de fórmulas de aproximación respecto al proceso decisonal europeo. La activación presenta dos dimensiones, que evidentemente son complementarias y que en ocasiones se retroalimentan, pero que vale la pena distinguir. De una parte, la movilización regional como forma de diálogo y de relación más o menos estructurada con las instituciones de la UE, especialmente con la Comisión, y en menor medida y en los casos en los que resulta posible con el Consejo. De otra parte, se contemplan las fórmulas más políticas que suponen acuerdos de cooperación con otras regiones europeas dentro de asociaciones interregionales, proyectos de cooperación transnacional o en el seno del mismo Comité de las Regiones; o la representación directa en Bruselas a través de las oficinas oficiales pertinentes, utilizadas como canales para poder hacer llegar la voz regional e intentar estar presentes e influir cuando se toman las más relevantes decisiones a escala *supra*-nacional.

De entre nuestras tres regiones objeto de estudio, sólo Canarias y Toscana han demostrado una activación europea sistemática y convencida en cada una de las dimensiones, utilizando todos los canales o mecanismos de acceso a las instituciones comunitarias a su dispo-

sición, y apoyándose tanto en estrategias de contacto individual como de presión colectiva³¹⁹. Toscana ha mostrado un elevadísimo interés por las cuestiones europeas, tanto con motivo de la extensión, como de la intensidad o de la precocidad del mismo. Ello ha situado a Toscana junto a Emilia Romagna y Lombardía (la primera por factores político culturales y la segunda por criterios económicos), en el grupo de cabeza de las regiones italianas, y sin duda también de las europeas, en cuanto a la proyección sub-estatal respecto a las instituciones comunitarias³²⁰.

Toscana es la única de las regiones estudiadas en la que la movilización europea ha asumido una verdadera dimensión política gracias al empeño demostrado en primera persona por todos sus presidentes regionales tanto en el foro del CDR como en el de las diferentes asociaciones interregionales en las que participa la región. En este sentido, la elite política regional ha exhibido una indudable visibilidad a escala europea como demuestran: el doble mandato como presidente de la CRPM o la vicepresidencia del CDR durante cuatro años del anterior presidente regional toscano, Vannino Chiti; la doble presidencia de la CRPM y el papel del coordinador de las REG-LEG entre los representantes enviados por el CDR a la Convención Europea, del actual presidente regional Claudio Martini; o el doble mandato como presidente de la CALRE del también presidente del Parlamento toscano, Riccardo Nencini. Sin duda, Toscana ha buscado desarrollar, como se puede observar en la tabla R-1, al contrario de lo que han hecho otras regiones europeas como Valonia más concernidas por el pragmático reparto de los fondos de cohesión, una estrategia de distinción, de reconocimiento y de visibilidad políticas. No queremos decir con ello que la región haya renunciado a los beneficios económicos que le corresponden como destinataria de la política regional europea, sino que su intención ha sido la de aprovechar las posibilidades ofrecidas por la UE, para ubicarse en una situación privilegiada tanto para el establecimiento de redes de colaboración con otras entidades sub-estatales europeas como con respecto a las instituciones comunitarias.

En definitiva, Toscana ha demostrado una activación claramente precoz y anticipativa en relación al conjunto de las regiones europeas. Prueba de ello es que no sólo implantó su oficina de representación en Bruselas antes de que la legislación italiana lo contemplase, sino que participa de manera activa y liderando en algunos casos desde su creación, diferentes asociaciones interregionales europeas. Esa precocidad temporal de la activación europea toscana viene siendo impulsada por una elite política particularmente atenta al desarrollo de la dimensión exterior de la región. Desde 1992, el interés directo y personal de los presidentes Chiti y Martini ha aportado una visibilidad y legitimidad institucional a la activación regional europea que ha servido para concienciar y obtener un comportamiento similar de la administración toscana.

La presencia de una elite política personalista, muy sensible a las cuestiones europeas, y atenta para aprovechar las opciones de participación a escala comunitaria, ha servido para que la región adquiriera unas elevadas dosis de visibilidad y trascendencia en ese ámbito. Una

³¹⁹ A este respecto coincidimos plenamente con las conclusiones obtenidas por Stefania Profeti (2004, pp.255-256).

³²⁰ Esta elevada consideración de la proyección europea toscana ha sido ya constatada en otras investigaciones previas. Véase en este sentido: Bolgherini, 2003; Profeti, 2004; o Dandoy y Massart, 2005.

visibilidad europea que es la consecuencia de una estrategia consciente de distinción a escala interna en las múltiples ocasiones en las que a causa de las disputas políticas nacionales las reivindicaciones de Florencia no eran atendidas por la coalición de gobierno de signo contrario en Roma, motivo por el que los dirigentes toscanos preferían llamar a las puertas de Bruselas. En ese sentido, esta estrategia de distinción se enmascara en ocasiones apelando e incentivando el factor de la diferenciación cultural, debido a la acumulación desproporcionadamente exagerada con respecto a otras regiones italianas de muestras culturales o artísticas en los campos de: la arquitectura, la pintura, la escultura, la literatura, o el lingüístico entre otros.

Por su parte, Canarias ha demostrado una activación europea muy elevada y comparable a la Toscana en términos de extensión, intensidad y actitud. Dentro del panorama español a la vanguardia de las reivindicaciones regionales al nivel de CC.AA de largo recorrido europeo como Cataluña, el País Vaco, C. Madrid o Andalucía, entre otras. En el caso canario su liderazgo entre las regiones españolas ha venido condicionado tanto por sus reivindicaciones como por su condicionante ultraperiférico.

Sin embargo, y al contrario de lo que argumentábamos para Toscana, la movilización canaria no ha asumido todavía una verdadera dimensión política. Ello no quiere decir que los políticos regionales no estén plenamente concienciados de lo que Canarias necesita a la UE. Sin embargo, su activación europea es marcadamente pragmática y no política. Hasta el momento, Canarias consciente de lo que la UE podía aportarle se ha activado casi exclusivamente para la obtención de fondos derivados de la política regional europea. En ese sentido, los políticos regionales, por las vicisitudes de la política regional de un perfil local, insular o regional, no han demostrado, salvo alguna excepción, visibilidad política europea alguna. En cambio, han preferido dejar las importantes cuestiones europeas en manos de elite administrativa muy afín siempre al Gobierno regional, que con una larga trayectoria a escala europea, y bajo la premisa de la explotación y el reconocimiento del condicionante de la Ultraperiferia, ha sabido moverse muy hábilmente y con notables resultados en Bruselas.

TAB. R-1
Cuadro de las características de la activación ascendente europea de las tres regiones

	Actitud	Extensión	Intensidad	Tipo de acercamiento
<i>Canarias</i>	Proactiva	Elevada	Sistemática	Pragmático
<i>Escocia (*)</i>	Proactiva	Reducida	Escasa	Simbólico
<i>Toscana</i>	Proactiva	Elevada	Sistemática	Político
<i>Valonia</i>	Mimética	Media	Intermitente	Pragmático/técnico

(*) Para Escocia describimos la activación constatada entre 1999 y 2007. Sobre la posterior al cambio de gobierno de mayo de 2007 no se ha podido todavía constatar evidencias.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, Valonia ha demostrado también un interés por su participación en las cuestiones europeas, pero tanto su extensión, como su intensidad y su acercamiento han diferido de los toscanos. La estrategia valona es más una consecuencia de las posibilidades ofrecidas por el sistema federal belga que una planificación concienzudamente vertebrada a escala regional. Por ello, a pesar de exhibir un notable interés por las cuestiones europeas, la extensión de su activación sólo puede ser media. Al haber ponderado la inversión de sus recursos a favor de unos mecanismos, de los cuales entiende que puede obtener más réditos, y en detrimento de otros que considera menos eficaces, la intensidad de la mencionada activación es, como se puede comprobar en la tabla R-1, intermitente. De hecho, Valonia ha demostrado una extensa y cualificada movilización respecto a mecanismos tan decisivos como la participación en el Consejo de Ministros, el indirecto de la conformación de la posición nacional belga, o incluso la participación en el CDR. Sin embargo, su empeño e interés ha sido mucho más reducido en otros como la participación en la CE, las asociaciones interregionales, o la limitada representación regional en Bruselas.

La activación europea valona no es proactiva, instintiva y precoz como la toscana sino que obedece a otras motivaciones. Se trata de una activación reactiva y mimética con respecto tanto a la de Flandes como a la del resto de regiones europeas a la vanguardia de la activación regional. Valonia no se activa con motivo de un marcado interés político sino que lo hace como reacción a la actitud flamenca. Dentro del sistema bipolar que en la práctica impera en Bélgica, Valonia no puede permitirse dejar de explorar ninguno de los canales de activación europeos utilizados por Flandes, ni dejar pasar ninguna de las oportunidades que le puedan ayudar a invertir su retraso económico, por mucho que dentro del Estado belga su actuación haya tenido un marcado acento regionalista en contraposición del europeísta sostenido por Flandes.

Los factores anteriores han determinado una pragmática aproximación regional a las dinámicas europeas, orientada por la premisa principal de obtener fondos derivados de la política de cohesión para paliar su déficit de desarrollo económico. Esta realidad ha motivado que el acercamiento valón a las instituciones comunitarias no sólo sea pragmático sino que también presente un marcado acento técnico o administrativo. Y es que a través de esta investigación se han podido constatar las enormes diferencias en cuanto a la concienciación con respecto al fenómeno europeo entre la clase administrativa y los altos funcionarios de una parte, y la ciudadanía y la clase política de otra. Los partidos políticos valones han sido tradicionalmente demasiado locales y poco abiertos a Europa, motivo por el que han sido también incapaces de inculcar el espíritu europeo a la ciudadanía valona que sirviese para fortalecer la posición regional a escala comunitaria.

Y esta falta de interés de la elite política valona por las temáticas europeas más allá de la puntual recepción de fondos comunitarios, semejante por otra parte a lo que ha venido sucediendo en Escocia, implica un grave *déficit* para la activación valona en relación con la toscana o la canaria. La pasividad tradicional de sus dirigentes ha impedido a Valonia alcanzar las cotas de visibilidad y distinción europea que sí han alcanzado otras regiones europeas. Y aunque la visibilidad y la distinción sean intangibles, pues no tienen una traducción económica inmediata, sí que poseen una serie de consecuencias sobre todo en materia de fiabilidad, contactos y redes europeas muy valiosas a medio y largo plazo. Consciente de ello el antiguo Ministro-Presidente valón, Jean Claude Van Cauwenberghe marcó entre 2000 y 2005 un paréntesis dentro de política europea valona y potenció una ligera apertura de conciencia

más europeísta y menos pragmática (que le llevó incluso a desplazar y presidir un Consejo de Ministros a la capital valona, Namur), muy ligada a su propia personalidad. Este pequeño resquicio de cambio y de una diferente postura ante las dinámicas europeas se abortó con su sustitución tras su convulsa dimisión a finales de 2005, por el más regionalista y menos europeísta, Elio di Rupo, actual presidente regional.

Por último, si según la tabla R-1 tenemos que caracterizar la activación regional ascendente escocesa no podríamos hablar de una movilización mimética como la valona respecto a Flandes, ni reactiva a las políticas comunitarias como la de muchas regiones europeas ya que la aproximación escocesa tampoco es marcadamente pragmática. Por ello, podríamos decir que en términos de actitud se trata de una aproximación proactiva como la toscana, aunque en términos de extensión e intensidad no guarde ninguna relación con aquella por haber sido al menos hasta mayo de 2007, reducida y de intensidad escasa.

Y mencionamos esa fecha de mayo de 2007 porque no podemos abstraernos de que el nuevo gobierno minoritario nacionalista que dirige Escocia desde entonces había prometido un vuelco espectacular de la activación europea escocesa, tanto en términos de extensión como de intensidad y de actitud. Tanto es así que cumpliendo en parte una de sus promesas electorales, crearon un nuevo ministerio para Europa, Asuntos Exteriores y Cultura (integrado en el Gabinete del Primer Ministro) dirigido por Linda Fabiani, y el nuevo Primer Ministro Alex Salmond, sigue insistiendo en la necesidad de la involucración de las elites políticas escocesas en las cuestiones europeas.

Sin embargo y a la espera de que el paso del tiempo nos permita valorar si existe o no una inflexión en la movilización regional, hasta ese 2007 tan sólo puede hablarse de un apreciable pero limitado interés por la activación europea escocesa. Sólo durante la primera legislatura (1999-2003) se pudo constatar algo más de interés y visibilidad europea, en gran medida generadas por la figura del mucho más interesado e involucrado segundo presidente escocés Henry McLeish. Sin embargo, su prematura dimisión días después de haber cumplido su primer año de mandato abortó aquella tímida apertura escocesa a Europa. La segunda legislatura y la personalidad del Primer Ministro Jack MacConell una vez que la euforia por el reciente proceso de *devolution* se fue desvaneciendo, terminaron por enterrar aquella posibilidad de activación, distinción política y visibilidad europea para Escocia. Está por ver si la tercera legislatura y el nuevo gobierno en minoría del Scottish National Party (Partido Nacional Escocés, SNP), supone como pregonan un vuelco total del modelo.

Además, incluso desde 1999 la activación europea escocesa ha sido, al contrario que la toscana, muy heterogénea y selectiva. Ha correspondido a una estrategia de activación que ha apostado decididamente por unos mecanismos (participación directa e indirecta en el Consejo de Ministros), en detrimento de los demás. Esta limitada estrategia ha estado decisivamente influida por la falta, hasta mayo de 2007, de distinción política entre los gobiernos de Londres y de Edimburgo. La coincidencia de mayorías laboristas en ambas ciudades británicas ha determinado de una parte la preferencia por la utilización de las distintas dimensiones de la participación en el Consejo de Ministros de la UE como fórmula de activación respecto a Bruselas; así como una extensión e intensidad limitadas ya que dentro de los cauces internos de un partido, foro en el que se han solventado durante años las posibles controversias, no era posible construir una posición europea escocesa alejada de la británica. Evidentemente, la nueva distinción entre las mayorías de Edimburgo y Londres dinamita esta práctica y debe favorecer la activación europea escocesa, o al menos la distinción de las posiciones presentadas por ambos gobiernos.

En esta misma línea, está por ver si la nueva situación supone una quiebra con respecto al escaso interés suscitado entre las elites políticas por las dinámicas europeas. Al contrario de lo sucedido en Toscana y a semejanza de las situaciones valona y canaria, sólo la breve excepción de MacLeish alteró esa tradicional falta de interés. Con el tiempo podremos juzgar si Salmond puede llegar a un acuerdo con Londres³²¹ y realizar realmente una apuesta de visibilidad europea, al estilo de lo sucedido en Toscana con Chiti y Martini.

Reflejo de esa hasta ahora limitada activación europea escocesa es el perfil marcadamente burocrático y técnico que ha venido teniendo desde su creación en 1999 la oficina de representación del Gobierno de Escocia en Bruselas, que ubicada junto a anteriores intereses comerciales escoceses en Europa se ha venido comportando hasta 2007 como una rama más de la administración regional escocesa. Sólo cabe reseñar a favor de la activación regional escocesa el trabajo conjunto realizado por los siete eurodiputados escoceses que han realizado numerosas colaboraciones que les han valido la denominación extra-oficial de *Team Scotland* (Equipo Escocia) y que constituyen otra fórmula de activación que no encuentra parangón en el resto de nuestros casos de estudio.

2. Precisiones generales sobre la activación europea para los casos seleccionados

Más allá de la descripción realizada sobre las distintas modalidades de activación europea que exhiben las regiones legislativas objeto de nuestro estudio, podemos concluir que todas ellas desarrollan una estrategia formal para interaccionar con las instituciones comunitarias, aunque las materialicen en la elección de diferentes canales. No sólo se trata de confirmar, como ya hemos anticipado y ratificaremos más tarde, que según nuestras indagaciones empíricas, Toscana y Canarias vienen desarrollando una activación europea más extensa y sistemática que Valonia, y ésta a su vez y al menos hasta 2007, que Escocia. Debemos también explicar cuáles son las diferencias regionales en la elección de los canales o cauces por medio de los cuales se relacionan con Bruselas, así como los factores que determinan tales elecciones y las diferencias entre las mismas.

Además, no debemos olvidar que una mayor activación europea, aunque pueda ser un indicio, no siempre implica una mayor influencia o impacto a escala europea. Y es que por mucho que se movilice y se active, por mucho interés que demuestren sus políticos, su administración y su sociedad civil, parece impensable que, por ejemplo, la CC.AA de La Rioja pueda tener mayor impacto e influencia sobre la UE que la todopoderosa Baviera. Aún así, tampoco debemos exagerar la importancia del impacto dentro de una investigación cualitativa como la nuestra, puesto que el mismo no sólo se mide por la cantidad de fondos recibidos de la UE, sino a través de intangibles como la creación de redes europeas, el *lobbying*, la confianza o el prestigio a escala europea.

En todo caso y como ya adelantamos en la parte introductoria de la presente investigación, elegimos cuatro casos de estudio que demostraron una *performance* positiva, con lo que podemos asegurar que resulta una convicción común a todos ellos, la participación a escala europea como oportunidad a aprovechar. Y es que nos encontramos ya en una fase de la euro-

³²¹ En el supuesto de agrias discusiones, Londres tiene la última palabra para revertir el proceso de la *devolution* y retomar competencias previamente descentralizadas.

peización en la que tener muy en cuenta el contexto comunitario no sólo es natural sino prácticamente obligatorio. En la actualidad, nuestras regiones ya no conciben a Bruselas y a la UE como algo alejado y extranjero sino como una dimensión interna y transversal que afecta y que se interrelaciona con la práctica totalidad de sus políticas regionales.

Aunque esto resulte evidente, también lo es que la evolución de la movilización regional de cada una de las regiones no se ha producido ni de la misma manera en cuanto a la utilización de los diferentes canales de activación, ni al mismo tiempo. Por ello, el análisis de estas cuatro diferentes experiencias regionales nos lleva a concluir que la activación de las regiones en el ámbito europeo es sustancialmente diferente, en términos tanto de intensidad general como particular, aplicada a cada uno de los canales analizados. Y es que tal y como anticipábamos, no se trata sólo de confirmar si las regiones se activan más o menos, puesto que todas lo hacen en mayor o menor medida, sino de entender el porqué y el cómo, es decir los motivos o factores que inducen a esa participación y a la utilización de unos canales en detrimento de otros. Sólo de esta manera seremos capaces de explicar y comprender las diferencias materiales de las estrategias de activación de cada una de las regiones.

No se puede responder a la cuestión de ¿Por qué se activan las regiones europeas?, sin atender a las siguientes dimensiones:

1.—*El «lobbying»*. Nos referimos a las actividades que se mueven en el ámbito de la acción de los grupos de presión a escala europea, que son en todo caso difusas y sobre las que cabe dudas que puedan ser atribuidas a unas instituciones regionales, que en teoría por su propia naturaleza deben funcionar de manera formal y no informal, como requieren las tradicionales tareas de *lobbying* de las entidades privadas. Salvando esta cuestión, nuestros interlocutores nos han confirmado tal y como explicaba hace un lustro Bolgherini (2003), que como el coste de la activación regional es superior a la influencia real directa que una entidad subestatal puede tener sobre las políticas comunitarias (por mucho que la misma vaya *in crescendo*), resulta razonable suponer que el interés por la activación no se reduzca al fenómeno del *lobbying*.

2.—*Las redes de contacto europeas*. Siguiendo la línea argumentativa anterior y en función de muchas de las manifestaciones de nuestros interlocutores en cada una de las cuatro regiones, podemos asegurar que la construcción de relaciones, contactos, acuerdos, y uniones, tan sólidos y duraderos como sea posible, sobre los más variados ámbitos y sectores, con el mayor número de compañeros posible, resulta en la actualidad una de las razones esenciales para la activación regional a escala europea. De hecho, cuando Toscana y Valonia se preocupan tanto por aparecer y ser visibles en el CDR, o cuando Toscana y en menor medida Valonia y menos todavía Escocia se interesan en acudir y trabajar dentro de algunas asociaciones interregionales, no lo hacen con motivo de los beneficios directos que puedan obtener de las mencionadas participaciones, sino por el incalculable valor de los contactos que hacen con representantes de otras regiones europeas y con funcionarios de las instituciones de la UE, ante los que se presentan como posibles compañeros de trabajo eficientes, fiables e interesados por las materias comunitarias. Una percepción tal vez intangible, pero que crea un clima de confianza indispensable para facilitar encuentros y encontrar predisposición a la colaboración en un futuro. Y es que, como confirmaron varias fuentes en Toscana, no te reciben con el mismo entusiasmo al plantear un acuerdo de partenariado interregional o una iniciativa de desarrollo de cualquier política europea cuando saben quien eres y te ven frecuentemente en los foros europeos, que cuando no te conocen.

3.—*La adición de los canales de activación.* Precisamente esa necesidad de influir sobre las instituciones comunitarias y sobre las demás regiones europeas, en muchas de las ocasiones de manera conjunta, provoca que sean poco frecuentes las estrategias de activación que contemplan un solo canal, siendo las más sistemáticas y extensas las que apuestan por el uso conjunto y complementario de varios canales de activación. El hecho de que una región acuda al CDR, a varias asociaciones interregionales, o disponga de su oficina de representación en Bruselas entre otros, denota una estrategia múltiple en la que la utilización de unos canales menos efectivos se compensa con la de otros más eficaces y en la que tiene una vital importancia la red de contactos tejidos que sirve para facilitar la activación a través de los distintos canales, puesto que los interlocutores coinciden en muchas de las ocasiones. Y es que como aseguraron varios de nuestros entrevistados regionales, muchas veces las regiones acuden a la CRPM porque allí se encuentran con presidentes regionales que más tarde también asisten a las comisiones del CDR, con lo que se crean relaciones de conocimiento y confianza mutua, sinergias que facilitan el desarrollo de iniciativas, los acuerdos y la fiabilidad regional ³²².

En definitiva, la activación regional no sólo busca servirse de unos mecanismos de presión que le aseguren algunas ventajas inmediatas de naturaleza predominantemente económica derivadas de su posible influencia en el proceso decisonal comunitario, sino que buscan también establecer canales de interacción permanentes, darse a conocer y obtener la complicidad tanto de las instituciones comunitarias como de los gobiernos de otros estados y entidades sub-estatales europeas.

Pero no sólo pretendemos explicar el porqué las regiones se activan sino también el cómo lo hacen. Tradicionalmente los estudios sobre movilización regional comunitaria han incidido en dos factores. Las características socioeconómicas y de una región y el contexto político institucional en el que se inserta. Aunque hemos considerado de manera destacada estas dos posibilidades contemplando la segunda como variable independiente de la investigación y la primera como variable externa o de control, coincidimos con aquellas investigaciones anteriores que resaltan que, aunque ambas constituyen indicadores muy válidos, no son suficientes ni agotan todos los factores que condicionan y modelan la activación regional europea ³²³.

Como ya aventuraba Keating (1999b), nuestra investigación ha puesto de manifiesto que la activación regional tiene una fuerte dependencia de las motivaciones personales de las elites políticas que dirigen las entidades sub-estatales. Y es que las regiones capaces de desempeñar un papel activo a escala europea son aquellas que cuentan con unas instituciones y un liderazgo capaces de dotar de contenido a la activación regional, articularla y desarrollarla políticamente. Y en esta línea, nuestra investigación ha confirmado, tal y como demuestra ante todo el caso toscano, que el papel y la actitud de la elite política regional es crucial y determina tanto la intensidad como la modalidad de activación regional. Aunque la decisión particular de cada región de activarse o no hacerlo en cada uno de los canales posibles termina

³²² Para profundizar en esta dimensión, véase el desarrollo que hace de la misma Silvia Bolgherini (2003, pp. 311-313).

³²³ Dentro de las mencionadas investigaciones podemos señalar: Marks, Nielsen Ray y Salk, 1996; Keating, 1999b; Bolgherini, 2003; o Profeti, 2004.

más allá de las necesidades de *lobbying* y de establecer redes de contacto, por ser un cálculo de costes y beneficios, lo cierto es que las diferencias entre las *performance* de cada una de las regiones se explican en gran medida con motivo de la actitud más o menos activa y atenta de las elites políticas regionales.

Pero no sólo ese interés resulta decisivo, sino que nuestra investigación pone de manifiesto la relevante trascendencia que tiene el diferente signo político de los ejecutivos regionales respecto a los estatales, hecho que fomenta la activación regional europea hacia Bruselas y que otras investigaciones habían tenido ya en cuenta y bautizado años atrás con el término inglés de *distinctiveness* (Marks, Nielsen Ray y Salk, 1996; y Bolgherini, 2003). Este condicionante entiende que las fricciones entre los gobiernos central y regional elevan las opciones de que los segundos decidan puentear el filtro estatal para interactuar directamente con las instituciones comunitarias. Este factor de distinción se ha revelado como de capital importancia para explicar tanto la precocidad como la extensión de la activación toscana, con gobiernos regionales de centro-izquierda tradicionalmente muy alejados de las distintas mayorías de centro-derecha que gobernaron en Roma hasta 2006; como la mucho más reducida al menos hasta 2007 activación regional escocesa debida en gran medida a la coincidencia del signo político de los gobiernos de Londres y Edimburgo. Precisamente, de confirmarse una mucho más extensa y sistemática activación europea escocesa después de mayo de 2007 tras la llegada de los nacionalistas al Ejecutivo de Edimburgo, la trascendencia de esta variable quedaría aún más confirmada.

Además de estos, también otros factores condicionan según cada uno de los casos de estudio pero por lo general en menor medida la activación regional europea:

— La denominada *path dependance* o la estabilidad y la continuidad de los Ejecutivos regionales y de las mayorías de gobierno que los componen, que favorecen el desarrollo de una actividad de gobierno caracterizada por la consolidación de los objetivos a conseguir y por el establecimiento de relaciones de confianza entre los miembros del Ejecutivo, que permiten la permanencia más allá del paso de las legislaturas de personajes clave, de expertos en cuestiones comunitarias dentro de la administración regional, que estimulan y potencian una activación regional continuada y coherente ³²⁴.

— Ligado tanto al factor anterior como al capital del interés por la activación de las elites políticas regionales, encontramos otra combinación que ha fomentado el interés regional por las dinámicas europeas. Nos referimos a la sinergia que se crea entre el liderazgo político regional y el interés de la elite administrativa. Cuando el primero existe puede contagiar a la administración y producir una activación sistemática y extensa a través de múltiples canales, tal y como reflejamos que sucedió en el caso toscano. Mientras que en el supuesto de que no exista una excesiva motivación por parte de la elite política, tal y como ha sucedido hasta 2007 tanto en Valonia como en Escocia, la menor extensión de la activación dependerá del interés de la elite administrativa. Como ha sucedido en Escocia, este interés administrativo a falta de presiones políticas no suele ser muy elevado, si bien esta suposición no se confirma para Canarias y Valonia, casos en el que los que la elite administrativa ha suplido el menor interés de la política con una elevada motivación que expli-

³²⁴ Sobre este aspecto y en referencia especial al caso toscano pueden consultarse las apreciaciones de Stefania Profeti (2004, pp.262-263).

ca indudablemente las activaciones canaria y valona, sobre todo que ésta última sea más elevada e intensa que la escocesa.

Aunque las detalladas son las dimensiones que según la investigación empírica de la investigación condicionan en mayor medida la activación regional europea, también se han detectado otros factores como la importancia de la identidad regional que influyen, bien en menor medida, bien de manera parcial en la mencionada activación.

Tal y como anticipábamos, no sólo se trata de analizar la activación, sino en la medida de lo posible el impacto. Y ello nos lleva en último lugar a la contemplación de otro factor como es la composición de un reglado sistema de instrumentos de coordinación para cuestiones europeas entre las entidades sub-estatales y el Estado central, que no sólo determina la activación, concretamente la preferencia casi exclusiva de la utilización de unos concretos mecanismos de activación, sino también según nuestra investigación, el impacto y la adquisición de un mayor grado de influencia regional europea. Ejemplo de lo anterior lo constituye el caso valón, en el que las relaciones y los instrumentos de coordinación para los asuntos europeos están perfectamente reglados para el complejo sistema federal belga, y en el que Valonia ejerce una meditada estrategia que pondera las posibilidades de Consejo de Ministros, que le da una influencia europea fuera del alcance probablemente de las demás regiones europeas, a excepción de Flandes.

II. LA PERFORMANCE EUROPEA REGIONAL A TRAVÉS DE LOS DISTINTOS MECANISMOS DE ACTIVACIÓN

1. El Consejo de Ministros de la UE

Como se reflejó en el pormenorizado análisis de los casos de estudio, nuestras cuatro regiones han exhibido no sólo una participación directa en el Consejo de Ministros de la UE muy heterogénea, sino que la misma se ha visto condicionada por factores o variables diferentes en cada uno de los supuestos que pasamos a individualizar.

En primer lugar, para **Canarias** la participación directa en el seno del Consejo de Ministros de la UE, no ha sido una prioridad estratégica, en parte por las restricciones impuestas por los sucesivos Gobiernos centrales, que sólo a partir de 2005 permitieron la formalización de la participación de las CC.AA españolas tanto en las formaciones del Consejo como en sus grupos de trabajo. Aún así, Canarias participa en las delegaciones españolas una vez al año, preferentemente en las formaciones de Medio Ambiente y Agricultura. Además, disfruta de las posibilidades que le brinda su pertenencia al Grupo de Trabajo sobre Ultraperifericidad, que se reúne una media docena de ocasiones al año. Ese especial condicionante, ya le había permitido además formar parte *de facto* de las delegaciones españolas, mucho antes de la formalización del modelo a escala nacional.

De otra parte, **Escocia** le ha prestado una particular atención al entenderlo como el instrumento más efectivo para influir sobre el proceso decisonal europeo. De ahí que su participación haya sido periódica desde 1999, con una media de unas diez veces anuales, la mayor parte de ellas en las formaciones de Agricultura y Pesca. Esa participación ha contenido un alto valor simbólico, que ha tenido su máximo exponente en las ocasiones en las que Escocia ha liderado la delegación británica, al sentarse en la mesa y debatir con los representantes de los demás estados miembros. Sin embargo, esta participación sub-estatal escocesa en los Consejos de Ministros de la UE, todavía se rige por el sistema de la invitación por parte del jefe de la delegación británica, una invitación que puede o no cursarse en función de la

oportunidad política del momento, y que, sin duda, puede verse condicionada por el futuro entendimiento político (o la falta del mismo) de los gobiernos de Londres y Edimburgo.

Por su parte, **Toscana** se esmeró por superar los límites impuestos por el panorama legal italiano a través del desarrollo de las intervenciones de carácter informal en las delegaciones italianas o en la Representación Permanente italiana. La falta de implementación todavía a finales de 2007 de la denominada Ley La Loggia de 2003 y de la Ley italiana 11/2005 ha condicionado decisivamente la muy limitada participación directa de esta región italiana en el Consejo de Ministros. La falta de regulación y la necesidad de contar con una invitación del gobierno central italiano, en muchas ocasiones alejado de las sensibilidades políticas de Florencia, ha reducido la participación toscana a un escaso 7% de las ocasiones en las que las regiones italianas tienen la posibilidad de participar, casi exclusivamente en los consejos sectoriales de Sanidad. Ante las obvias limitaciones dispuestas por el modelo nacional, Toscana ha decidido estratégicamente invertir mejor sus recursos en otros mecanismos, incluida la participación no directa en el mismo Consejo de Ministros, a través de su participación en la Conferencia Estado-Región, para la conformación de la postura italiana a defender en Bruselas en función de las limitaciones sectoriales dispuestas.

Por último, **Valonia** se ha centrado preferentemente en su participación directa en el Consejo de Ministros como consecuencia de la especial organización federal del Estado belga, que le ha facilitado el acceso al mismo. Su participación es periódica desde 1993 a través de un sistema de rotación en el que también participan el resto de las entidades federadas belgas. Por ello, acude al Consejo de Ministros de la UE en torno a unas 25 veces al año, dando preferencia a las formaciones de Política Regional e Industria. Su presencia en las formaciones del Consejo no sólo tiene un elevado valor simbólico sino también práctico, ya que aunque en ocasiones acude acompañando al representante federal, según las competencias puede liderar también la representación belga o formarla en solitario. Aún así y aunque la participación valona en el Consejo es un derecho y no una invitación (a diferencia del resto de los casos de estudio), no debemos olvidar que la misma se produce en representación de todo el Estado belga y no de la propia región, con lo que la actuación de sus representantes en las sesiones está también convenientemente regulada y controlada.

Pero estas *performance* de nuestras regiones respecto a su participación directa en el Consejo de Ministros no sólo difieren entre sí, sino que implican unos resultados también heterogéneos entre los casos de estudio. La estrategia de investigación de este trabajo renunció desde un primer momento a la cuantificación numérica del impacto en cada uno de nuestros supuestos. Al tratarse ésta de una comparación cualitativa, hemos optado por presentar una herramienta metodológica (tabla R-2), que mide la satisfacción con la eficacia que tiene la utilización del mecanismo para la región en cuestión, en función del tipo de especialistas regionales consultados. Por medio de la subjetiva opinión de los testimonios cualificados obtenidos, a los que añadiremos apreciaciones que los motivan y los explican, pretendemos acercarnos a comprender y comparar el impacto que la participación directa en el Consejo de Ministros tiene para Canarias, Escocia, Toscana y Valonia.

Los resultados de la tabla R-2 reflejan lo que se ha venido sugiriendo durante todo el trabajo respecto a la participación directa de estas cuatro regiones en el Consejo de Ministros. La satisfacción con la eficacia de la utilización del mecanismo para la región es elevadísima en Valonia y sólo media en Toscana, Escocia y Canarias. Esta apreciación más cualitativa queda también refrendada numéricamente, ya que el índice en Valonia asciende a

un ochenta por ciento, mientras que desciende al 58 por ciento para Canarias, y coincide en un cincuenta por ciento en los otros dos casos.

TAB.R-2

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia en el Consejo de Ministros de la UE en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

	Canarias	Escocia	Toscana	Valonia
<i>Académicos</i>	Media (0,42)	Baja (0,32)	Media (0,50)	Alta (0,72)
<i>Políticos</i>	Alta (0,75)	Media (0,42)	Alta (0,67)	Alta (0,87)
<i>Funcionarios</i>	Media (0,65)	Alta (1)	Baja (0,32)	Alta (1)
<i>Asociaciones</i>	Alta (0,75)	Alta (1)	-	Media (0,50)
<i>Periodistas</i>	Media (0,50)	Baja (0)	Media (0,50)	Media (0,50)
<i>Total (*)</i>	Media (0,58)	Media (0,50)	Media (0,50)	Alta (0,80)

(*) La media total pondera las muestras utilizadas en función de los agentes consultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de las realidades regionales entre febrero de 2006 y noviembre de 2007.

Esa alta satisfacción por la presencia periódica de Valonia en el Consejo de Ministros era esperada, ya que la administración valona, persuadida del hecho de encontrarse ante el mecanismo clave que diferencia su implicación en el proceso decisional comunitario de la de las demás regiones europeas, ha decidido destinar la mayor parte de sus recursos (en torno a un sesenta por ciento) a la preparación de estas reuniones (Delaval, VAL-3; y Suinen, VAL-19).

Una más reducida satisfacción aunque en torno al sesenta por ciento en el caso canario era también previsible, ya que aunque no sea el mecanismo en el que la región haya invertido más tiempo ni esfuerzos, y la participación para las CC.AA sólo se haya formalizado recientemente, Canarias no ha desperdiciado ninguna de las oportunidades que se le han presentado, incluidas las derivadas de su Ultraperiferia.

Con respecto a los casos escocés y toscano, la falta de formalización del mecanismo en ambos casos y sobre todo la necesidad de recibir una invitación de sus respectivos estados para poder participar, limita enormemente la posibilidad de que tanto la satisfacción con la eficacia como el propio impacto puedan ser mucho más que de nivel medio. Sin embargo, resulta paradójico que hasta cuantitativamente los datos que se expresan para ambas regiones coincidan en la tabla R-2. Y es que mientras que para Escocia estar presente en el Consejo de Ministros es una prioridad (de hecho acude regularmente en unas diez ocasiones al año) por cuestiones simbólicas, a Toscana no es precisamente el mecanismo que más le interesa, y si acude, menos veces de las que potencialmente podría hacerlo, lo hace como complemento a su participación en el resto de los mecanismos y como desarrollo de sus estrategias de visibilidad y *networking*. Por ello, bien los especialistas toscanos son más generosos a la hora de calificar que sus homólogos escoceses, bien los funcionarios y los políticos

toscanos son mucho más eficaces que los escoceses a la hora de acudir a las reuniones del Consejo de Ministros.

Tal y como explicábamos en el apartado anterior, el interés de esta investigación no radica sólo en explicar la extensión de las activaciones regionales en este caso respecto a la participación en el Consejo de Ministros de la UE, sino en determinar el *por qué*. Es decir, en delimitar los factores o variables que condicionan la *performance* de Escocia, Toscana y Valonia en el citado mecanismo.

El nivel medio de satisfacción con la eficacia e impacto de **Canarias** a través del Consejo de Ministros de la UE viene determinado esencialmente por la confluencia de las variables independientes de los niveles nacional y regional. De una parte, Canarias es una de las 17 CC.AA con lo que en un modelo en el que rige el sistema de rotación le concede unas evidentes y formales posibilidades de participación directa en el Consejo de Ministros, si bien las mismas son manifiestamente semejantes a las de Toscana y alejadas a las valonas o a las escocesas. Sin embargo, la confluencia del nivel regional y el condicionante de la Ultraperiferia le han permitido gozar de unas prerrogativas específicas de participación sin parangón dentro del panorama regional español. Sin embargo, algunos factores han limitado el interés de Canarias por este mecanismo. En este aspecto, podemos reseñar el escaso interés de las elites políticas, (al contrario de lo que sucede en Escocia en base a lo acentuado de su nacionalismo y en Toscana por su apuesta por la visibilidad política), así como la ausencia de *distinctiveness* que ha existido en muchas ocasiones en la práctica, entre los gobiernos regional y nacional, que aunque comandados por diferentes partidos, han acudido prácticamente siempre de la mano a Bruselas.

El nivel medio de satisfacción con la eficacia e impacto de **Escocia** a través del Consejo de Ministros de la UE viene determinado esencialmente por la variable de control del fuerte sentimiento de identidad nacional. El condicionante de la conciencia de nación escocesa y el elevado sentimiento nacionalista escocés, probado con los elevados porcentajes obtenidos en el indicador de la «Moreno question», provocan que Escocia entienda su presencia en el Consejo de Ministros como fórmula decisiva para obtener reconocimiento e influencia internacional. Para los sectores más nacionalistas de la sociedad escocesa resulta decisivo sentarse en la misma mesa que el resto de estados de la UE y por ello la participación en el Consejo tiene un valor mucho más simbólico que pragmático.

En menor medida, el interés escocés por el Consejo se explica por la variable socioeconómica. Y es que aunque su PIB del 109% del de la UE está todavía por debajo del británico. Sin embargo, los recientes hallazgos de yacimientos petrolíferos en el Mar del Norte y sobre todo la protección de su fuerte industria pesquera, han incidido también en la movilización escocesa en torno a este mecanismo, puesto que ha acudido preferentemente a las formaciones de Pesca y Agricultura del Consejo.

Existen otros tres factores, que si bien no han tenido una influencia especial en la activación escocesa respecto a la participación directa en el Consejo de Ministros hasta mayo de 2007, parece que pueden llegar a ser decisivos en un futuro. De una parte, la falta de afinidad política del nuevo gobierno nacionalista de Edimburgo respecto a la mayoría laborista de Londres, puede hacer incrementar notablemente el interés de Edimburgo por participar en los Consejos de Ministros, por hacerlo en más ocasiones, y desde distintas perspectivas a las de Londres. De otro, el interés de la nueva elite política dominante en Escocia por desarrollar una estrategia de mayor reconocimiento y visibilidad tanto personal como sub-estatal en Bruselas. En relación con la cuestión del fuerte sentimiento de identidad nacional, es más

sugere para un Primer Ministro o político con rango ministerial nacionalista, demostrar un liderazgo y un interés a escala europea publicitando convenientemente sus apariciones por el Consejo que para un laborista. Por último, el factor del nivel nacional también condiciona de manera moderada y en sentido positivo la activación regional ya que sólo debe repartirse las posibilidades que ofrece el marco británico con Gales, Irlanda del Norte y el conjunto de las regiones inglesas.

En relación a **Toscana**, el nivel medio de satisfacción con la eficacia e impacto a través del Consejo de Ministros de la UE viene determinado esencialmente, aunque en este caso de manera negativa, por la variable independiente del nivel nacional y la estructura constitucional del Estado italiano, así como hasta diciembre de 2007 por la falta de implementación de la Ley La Loggia de la Ley 11/2005, y por tanto de los cauces formales de participación directa. A pesar de lo extenso de la activación europea toscana, la frecuencia esporádica de su posible participación ya que debe rotarse con otras 19 regiones (no formando parte además de las cinco de estatuto especial), la forma y las condiciones de la misma, han llevado a Toscana a concentrar su interés en otros mecanismos de activación.

A pesar de su limitado interés, Toscana ni acude menos ni trabaja menos en el Consejo que ninguna de las demás regiones italianas en base a la tradicional conciencia pro-europeísta que impera en la región. Por ello, los condicionantes que fomentan positivamente esa limitada activación han venido siendo: el tradicional interés de distinción (*distinctiveness*) respecto al gobierno de Roma, y el de las elites políticas y administrativas toscanas por alcanzar una visibilidad a escala europea a través del trabajo de la configuración de redes o *networking*, que exige tanto la adición como la presencia en todos y cada uno de los mecanismos de activación.

Por su parte, el elevado nivel de satisfacción con la eficacia e impacto de **Valonia** a través del Consejo de Ministros de la UE viene determinado esencialmente por el de la variable independiente de la estructura constitucional del Estado belga, en relación tanto al modelo de transferencia de competencias, como a la profusión de canales formales de coordinación entre las autoridades federal y federadas para desarrollar la participación de las entidades sub-estatales belgas en el Consejo de Ministros. Y es que Valonia no sólo tiene la posibilidad de participar en este foro sino que lo hace de forma efectiva en base a ciertos condicionantes del sistema federal belga. Valonia se beneficia de su derecho constitucional a participar, de la reglamentación prácticamente hasta el mínimo detalle de esa posibilidad, y del hecho de que con las excepciones comentadas en su momento, prácticamente se reparte de manera dual con Flandes esta opción. Estos condicionantes, de los que carecen las demás regiones, determinan no sólo la elevada activación o la también elevada satisfacción con la eficacia de su participación en el Consejo, sino el que junto al resto de las entidades sub-estatales belgas, sea probablemente a través de este mecanismo, la región europea (junto a Flandes) que mayor impacto tiene sobre las políticas de la UE.

Más allá de ese condicionante determinante y esencial, entendemos que otro factor que favorece la participación directa de Valonia en los Consejos de Ministros de la UE es la variable socioeconómica. Como explicábamos en su momento, a escala general la aproximación valona con respecto a las instituciones comunitarias ha venido teniendo tradicionalmente una aproximación marcadamente pragmática y destinada a la obtención de fondos europeos con los que intentar paliar su retraso económico. Este factor explica que de preferencia en sus apariciones por el Consejo, a las formaciones sectoriales de Política Regional e Industria.

2. La Comisión Europea

Tal y como se reflejó en el pormenorizado análisis de los casos estudiados, nuestras cuatro regiones han exhibido una participación en los comités de la Comisión Europea (CE), así como una interacción con los funcionarios de esa institución europea, relativamente homogéneas en cuanto a su extensión e intensidad de nivel medio (salvo para Canarias, caso en el que ese nivel se reveló elevado), aunque diferentes tanto por algunas de sus especificidades como por los factores o variables que las han condicionado y que pasamos a especificar.

En primer lugar, para **Canarias** la participación en los comités de la CE se trata de un mecanismo fuertemente caracterizado por su elevado grado de institucionalización. Canarias participa durante cada periodo en un número de comités que oscila entre seis y siete, sosteniendo un compromiso de información con respecto al resto de CC.AA. El hecho de que Canarias, por decisión propia, no esté entre las CC.AA que acuden a un mayor número de comités, no quiere decir que la interacción con la CE no sea una de las máximas prioridades de la activación europea canaria. De hecho, las singularidades regionales permiten al Archipiélago contar con una fórmula particular de contacto dentro de la propia CE, prácticamente formalizada a través de la Unidad RUP dentro de la Dirección General de Regiones. Asimismo, Canarias apuntala su interacción con el mecanismo a través de fórmulas enteramente informales: como el *lobbying* institucional sobre los funcionarios de la CE, además del ejercitado por fuertes asociaciones empresariales canarias con intereses europeos (Tuñón, 2008).

De otra parte, se trata de un mecanismo fuertemente caracterizado tanto en **Escocia**, como en todo el RU por su falta de institucionalización y su marcada informalidad. Por más que para la parte más estructurada de la participación en los comités de la CE, rija también el principio de la invitación; funcionarios, políticos y académicos reconocieron la imposibilidad de controlar las aproximaciones de los «lobbyistas» escoceses a los miembros de la CE. Y ello permite en ocasiones una defensa más específica de los intereses escoceses al margen de las directrices de Londres. A pesar de que las mencionadas características lo convierten en un mecanismo poco analizable y compilable, pudimos constatar que unas diez personas trabajan específicamente para defender los intereses escoceses en Bruselas. En sus aproximaciones a los miembros de la CE, mantienen contactos regulares periódicos, en algunos casos casi diarios y al menos cada dos semanas, a través de reuniones personales, por correo electrónico o mediante llamadas telefónicas.

Por lo que respecta a **Toscana**, la participación en los Comités de la CE también se trata de un mecanismo fuertemente caracterizado en Italia por la falta de formalización. Por ello, Toscana viene participando bajo el régimen de la invitación, asesorando o dirigiendo la representación italiana en los distintos comités de la Comisión en los que sus intereses puedan verse afectados, a la vez que su aportación a la postura italiana pudiera ser lo suficientemente importante como para justificar su presencia. Muy destacada fue la relevancia alcanzada por Toscana, a través de la participación del actual presidente regional Claudio Martini, en algunos comités de la CE, en calidad de presidente de la CRPM. Dicha interacción con la CE fue muy privilegiada ya que sus propuestas, de raíz indudablemente toscana, se vieron sustentadas por la representación de más de un centenar y medio de regiones europeas.

Asimismo, también en el caso de **Valonia** se trata de un mecanismo fuertemente caracterizado por su falta de institucionalización y su marcada informalidad. Una situación muy destacable dentro de un sistema constitucional federal belga caracterizado por la previsión y regulación de los más mínimos detalles. Las específicas posibilidades que precisamente el

federalismo belga ofrece a Valonia para acudir a los Consejos Ministros de la UE, han provocado que la región no se esmere en exceso en la CE, y la contemple como una opción de segundo nivel. A pesar de ello, constatamos los contactos y la asistencia periódica a los comités de la CE de medio centenar de funcionarios valones (nunca en régimen de exclusividad) que participan en mayor o menor medida en este proceso, pero que no cubren todos los comités de la CE.

Pero estas *performance* de nuestras regiones respecto a su interacción con la CE difieren entre sí en cuanto a sus modalidades y motivaciones, aunque la herramienta metodológica (tabla R-3) que utilizamos para ilustrar nuestra comparación cualitativa, con respecto a este mecanismo, y que mide la satisfacción con la eficacia que tiene la utilización del mismo para la región en cuestión en función del tipo de especialistas regionales consultados, revele para Escocia, Toscana y Valonia, un nivel medio muy homogéneo incluso en porcentajes numéricos, distinto a los elevados resultados obtenidos por Canarias.

Y es que los índices de la tabla R-3 no coinciden exactamente con la línea argumental de las explicaciones que se han venido aportando hasta el momento. El empate técnico en la práctica entre todas las regiones (salvo Canarias) con puntuaciones numéricas prácticamente idénticas (0,56 sobre uno para Escocia y Toscana, y 0,58 también sobre uno para Valonia), no reflejan la general, sistemática, proactiva y más extensa activación toscana similar a la canaria, respecto a la del resto de las regiones de una parte; ni tampoco el escaso interés de Valonia, que pudiendo acudir el Consejo de Ministros no invierte sus recursos en mecanismos al menos aparentemente menos eficientes.

TAB.R-3

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de la participación de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia en los comités de la Comisión Europea en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

	Canarias	Escocia	Toscana	Valonia
<i>Académicos</i>	Alta (0,78)	Media (0,60)	Alta (1)	Media (0,61)
<i>Políticos</i>	Alta (1)	Media (0,41)	Alta (1)	Media (0,50)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,71)	Alta (0,75)	Baja (0,16)	Alta (0,75)
<i>Asociaciones</i>	Alta (0,75)	Alta (1)	-	Baja (0)
<i>Periodistas</i>	Alta (1)	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)
<i>Total (*)</i>	Alta (0,75)	Media (0,56)	Media (0,56)	Media (0,58)

(*) La media total pondera las muestras utilizadas en función de los agentes consultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de las realidades regionales entre febrero de 2006 y noviembre de 2007.

Aunque pensemos que el interés, la preocupación y la activación toscanas con respecto a este mecanismo son en realidad algo superiores a los demostrados por Escocia, podemos entender que la diferencia no es tampoco en este caso sustancial, y que se ha podido ver penalizada por la voluntad calificadora de los encuestados en general, y más particularmente

por el hecho de que al tratarse de un mecanismo muy poco visible, hasta un sesenta por ciento de los especialistas toscanos, no supieron graduar el mismo. Algo que por el contrario no sucedió en el caso canario, cuyo elevado grado de activación fue contrastado por los expertos, quienes comprendieron la apuesta que hace Canarias con respecto a un mecanismo, que de manera pragmática, es el que mayores beneficios a corto plazo ha supuesto para la región.

Sin embargo, no compartimos en absoluto la bondad calificadora de los especialistas valones, incluso un dos por ciento superior a la de los escoceses y los toscanos ya que, como subrayamos en su momento, «no podemos entender una valoración media tan elevada para la participación en la Comisión Europea, que tal como confirmaron varios entrevistados, es un recurso de segundo orden subordinado claramente a la participación en el Consejo, que no constituye una prioridad política para Valonia, y en el cual la Región invierte una cantidad de recursos claramente insuficientes». Por ello, en el caso de Valonia no podemos hacer coincidir esa satisfacción con la eficacia para la región del mecanismo a la que contestaron los agentes, con la eficacia en sí misma, y mucho menos con el impacto que Valonia obtiene a través de la interacción con la CE, que a nuestro juicio debemos rebajar simplemente a la categoría de bajo.

Más allá de la explicación de la extensión de la movilización de las cuatro regiones para interaccionar con la CE, necesitamos determinar también las variables que condicionan las *performance* de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia en el citado mecanismo.

El elevado interés demostrado por **Canarias** en relación a su interacción con la CE, no puede achacarse primordialmente a una variable o factor concretos, sino a un conjunto de ellos. Como sucede en el caso toscano, la movilización regional responde al desarrollo de una estrategia de activación europea menos refinada y más pragmática que aquella, que otorga una especial importancia al *lobbying* organizado, a la configuración de redes de contacto o *networking*, y a la adición de canales de activación.

De una parte, podemos atribuir el interés canario por el mecanismo al nivel regional y concretamente a su condición como Región Ultraperiférica europea, consideración que le ha permitido formalizar su interacción con la CE, a partir de su participación en la Unidad RUP en el seno de la propia institución. Además, la interacción canaria con la CE se ha visto favorecida por el elevado interés de las elites administrativas regionales y su sinergia con la dirección política regional, que ha llevado a configurar un entramado de funcionarios exclusivamente dedicados a acercarse en la mayor parte de las ocasiones de manera informal a los miembros de la CE, con el interés de sostener unas fluidas relaciones de doble sentido con la CE. En este sentido, la elite administrativa canaria especializada en asuntos europeos ha sustituido prácticamente por completo a la política y se ha erigido, a raíz de su continuidad temporal, en el espolón que ha interiorizado la interacción con la CE, como motivo esencial de su existencia. Evidentemente, la interacción con la CE se visto desde el ingreso de Canarias en la UE incentivada por la variable socio-económica, en un principio para paliar la enorme diferencia de bienestar económico entre el Archipiélago y la media europea, y más tarde como fórmula para continuar asegurando la llegada constante de partidas económicas destinadas a paliar las deficiencias estructurales de la región.

El nivel medio de satisfacción con la eficacia e impacto de **Escocia** a través de su interacción con la CE viene determinado esencialmente por la variable de la estructura institucional nacional británica, concretamente en relación a la dimensión de la modalidad de la *devolution* y la naturaleza el Estado británico. Se trata de una explicación que justifica que la región que es la que hasta 2007 ha exhibido una menor activación e interés por las

cuestiones europeas, haya demostrado en cambio un interés por este desestructurado y muchas veces informal mecanismo, al menos semejante al de Toscana. Por ello, resultan decisivos tanto esos rasgos de desestructuración e informalidad del canal de activación, como las reminiscencias del tradicional centralismo británico que aún permanecen dentro del inacabado proceso de *devolution*. El Gobierno central siempre ha llevado un férreo control sobre la actividad internacional de sus entidades sub-estatales, por medio de la Representación británica ante la UE, y la permanente amenaza, más o menos velada, de revertir el proceso de la *devolution* en el caso de que la actividad europea escocesa, se alejase de las directrices marcadas por Londres. Dentro de esta situación estructural británica, los escoceses han advertido, sobre todo en las aproximaciones más informales y el mero *lobbying* a los funcionarios de la Comisión, pero también en la participación en los comités de la misma, un canal muy indicado para presentar sus perspectivas más escocesas y alejadas de las directrices oficiales británicas. A través de este mecanismo pueden hacer llegar a la UE, posturas y opiniones que los demás mecanismos más estructurados y formales les impiden expresar.

En relación a esta variable justificativa podemos añadir otra dimensión conectada a la misma. Predecimos que a partir del cambio de gobierno en Escocia en mayo de 2007, esta variable tendrá una relevancia mayor al conectarse con la de la *distinctiveness* (diferente afinidad política del gobierno central y del regional), y poder convertirse en un mecanismo esencial para vehicular las demandas escocesas ante la UE, puenteando de manera extraoficial la denominada línea común británica.

En relación a **Toscana**, el interés por la interacción con la CE y la eficacia de la misma no puede achacarse primordialmente a una variable o factor concretos, sino a un conjunto de ellos. De una parte, determina la movilización toscana el desarrollo de una orquestada estrategia de activación europea que otorga una especial importancia al fenómeno de la visibilidad política a escala europea a través del *lobbying* organizado, de la configuración de redes de contacto o *networking*, y de la adición de canales de activación utilizados.

De otra parte, podemos también atribuir la misma al interés y al liderazgo de la elite política toscana muy consciente de la eficacia de estar junto a la CE al inicio del proceso legislativo europeo, y que no ha dudado en acudir personalmente a Bruselas para negociar y debatir con la institución comunitaria cuantas veces fuera necesario. Ese interés ha llevado a los presidentes Chiti y Martini, incluso este último en calidad de presidente también de la CRPM, a ser conocidos interlocutores de la CE. Además, en los casos en los que no era posible esa máxima representación institucional toscana, ha entrado en juego otra dimensión de la misma, la sinergia entre la elite política y la administrativa. Junto, eso sí, a la influencia de la variable independiente de la arquitectura institucional regional interna, en relación a la dimensión de la interconexión y relaciones directas y muy productivas entre los más elevados cargos del nivel ejecutivo y del administrativo de la región en materia de asuntos europeos. Y es que la confianza mutua en Toscana es tal a estos niveles, que se acude en representación toscana a una reunión de trabajo o a una cita con funcionarios de la CE, en función de la agenda diaria del presidente Martini, del director de la oficina de representación en Bruselas Badii (que puede delegar en alguno de sus dos colaboradores de confianza, Cellini y Ranfagni), o del asesor del Gobierno regional, Giannarelli.

Por su parte, el nivel de activación e impacto de **Valonia** a través de la CE, que hemos reducido a la consideración de bajo viene determinado de manera negativa esencialmente por una doble variable. De una parte, la variable independiente de la estructura constitucional nacional con respecto a las posibilidades que el federalismo belga concede a sus entidades

sub-estales en materia de relaciones internacionales, así como los elementos de coordinación dispuestos entre los gobiernos de las mismas y el central. Y es que teniendo la posibilidad de acudir directamente al decisivo Consejo de Ministros de la Unión, o de condicionar en casi un cincuenta por ciento la postura belga en el seno del mismo en los casos en los que no acude directamente, la desmotivación por la interacción valona con la CE es evidente.

De otra parte, resulta decisiva también la variable socio-económica. Cubrir este mecanismo, que aparte de los ilimitados contactos informales implica la posibilidad de estar presente en hasta trescientos comités de trabajo, exige una descomunal inversión de recursos, a la que una Valonia todavía por debajo de la media de riqueza comunitaria, y con acceso directo por otra parte al Consejo de Ministros, no está dispuesta.

3. Las oficinas de representación regional en Bruselas

Tal y como se reflejó en el pormenorizado análisis de los casos de estudio, nuestras cuatro regiones han exhibido una utilización del canal de la representación regional en Bruselas bastante heterogéneo tanto en cuanto a su extensión e intensidad como al perfil de su trabajo, unas diferencias que han venido determinadas también por diversos factores o variables que las han condicionado en cada uno de los supuestos y que pasamos a individualizar.

En primer lugar, la Oficina de representación del Gobierno de **Canarias** en Bruselas, tiene unas dimensiones considerables para tratarse de una oficina española y responde, como en el caso escocés y en cierta forma también al valón, a un perfil marcadamente técnico lo que le inhabilita para sostener ningún tipo de negociación política, a diferencia de lo que sucede en el caso de la de Toscana. Fue la tercera oficina de representación regional española en llegar a Bruselas, y lleva más de dos décadas en funcionamiento, con lo que sus técnicos, ocho en la actualidad, varios de ellos de largo recorrido en Bruselas, pueden considerarse como verdaderos especialistas. Sus *handicaps* derivan de las limitaciones derivadas del modelo diseñado así como porque reproduce algunas de las disfuncionalidades de la Administración regional, estando sus funcionarios doblemente jerarquizados tanto desde sus respectivas Consejerías en el Archipiélago, como por el propio director de la oficina (Tuñón, 2008).

Por su parte, la Oficina de representación del Gobierno de **Escocia**, se ubica dentro de la Scotland House en Bruselas, y aunque formalmente no pertenece a la Representación permanente del RU ante la UE (UKrep), sí que se encuentra íntimamente ligada a la misma con la consideración de integrante de la «familia UKrep». Esta circunstancia determina su perfil eminentemente burocrático y administrativo que la ha venido convirtiendo *de facto* en la extensión en Bruselas de la División de Asuntos Europeos del Ejecutivo de Escocia. Con una dimensión media (director más cinco funcionarios), sirve esencialmente para el intercambio de información entre Bruselas y Edimburgo, aunque desarrolla otras funciones como: dar apoyo operativo al Ejecutivo, incrementar la visibilidad y el perfil escocés dentro de la UE, y desarrollar contactos regionales.

Por lo que respecta a **Toscana**, su Oficina de representación en Bruselas fue una de las más precoces entre las italianas (también entre las europeas) en instalarse en la capital europea, incluso antes de que el marco legal que la debía autorizar hubiese entrado en vigor. A diferencia del resto de oficinas regionales italianas y de otras oficinas homólogas europeas como las de Canarias, Escocia y Valonia, goza de un perfil exclusivamente político y rechaza realizar tareas meramente administrativas. Incluida, a pesar de su independencia, en la estructura de oficinas de representación de regiones del centro de Italia denominada

«Centroitalia», se considera uno de los estandartes decisivos dentro de la singular activación europea toscana. A pesar de sus reducidas dimensiones, al estar conducida por su director y dos funcionarios más, éstos cuentan con la total confianza del presidente y de los consejeros del Gobierno toscano con los que tienen línea directa y a través de los que reciben las directrices para efectuar, ellos mismos, las pertinentes negociaciones políticas en Bruselas.

Por último, el caso de **Valonia** resulta también excepcional dentro del ámbito europeo, no ya por su perfil sino por la fórmula elegida para la representación de los intereses regionales ante la UE, que se aleja de la oficina tradicional de representación regional en Bruselas, y es una delegación regional dentro de la Representación Permanente de Bélgica ante la UE. La Delegación Valonia-Bruselas, fruto de la fusión en 1998 de las delegaciones de la Región valona y la de la Comunidad francesa, es el resultado de una estrategia diferente derivada de la proximidad geográfica de Valonia a Bruselas. Los intereses de ambas entidades sub-estatales belgas son defendidos por ocho funcionarios, dos de ellos (sus delegados), con *status* diplomático que les permite acudir a los Consejos de la UE. Las mencionadas capacidades de los delegados no impiden sin embargo que se configure un perfil mixto en teoría para la delegación, aunque en la práctica la parte administrativa sea predominante.

Pero estas *performance* de nuestras regiones respecto a su interacción con la CE difieren entre sí en cuanto a sus modalidades y motivaciones, aunque la herramienta metodológica (tabla R-4) que utilizamos para ilustrar nuestra comparación cualitativa con respecto a este mecanismo y que mide la satisfacción con la eficacia que tiene la utilización del mismo para la región en cuestión en función del tipo de especialistas regionales consultados, revele para todas las regiones un nivel elevado.

Sin embargo, debemos recordar que no siempre la satisfacción con la eficacia expresada por los especialistas consultados, implica eficacia en sí misma, y menos impacto real y efectivo. Este es pues uno de esos casos, ya que, de un parte es complejo establecer la satisfacción en términos absolutos para un mecanismo que realmente es un medio para otros me-

TAB.R-4

Índice medio del grado de satisfacción con la eficacia de las oficinas de representación regional de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia, en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

	Canarias	Escocia	Toscana	Valonia
<i>Académicos</i>	Alta (0,81)	Alta (0,75)	Alta (1)	Media (0,62)
<i>Políticos</i>	Alta (0,87)	Media (0,64)	Alta (1)	Alta (1)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,92)	Alta (1)	Alta (1)	Alta (0,91)
<i>Asociaciones</i>	Alta (0,75)	Media (0,50)	Alta (1)	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Media (0,50)	Alta (1)	Media (0,50)	Media (0,50)
<i>Total (*)</i>	Alta (0,88)	Alta (0,71)	Alta (0,95)	Alta (0,75)

(*) La media total pondera las muestras utilizadas en función de los agentes consultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de las realidades regionales entre febrero de 2006 y noviembre de 2007.

canismos y no un fin en sí mismo; y de otra los agentes tienden a valorar el trabajo de un grupo reducido de funcionarios, a los que generalmente conocen y con los que pueden llegar a tener relación, en función de los méritos personales de aquellos y no tanto del resultado o del impacto producido por su trabajo. Por todo lo anterior, las valoraciones sobre este mecanismo son muy elevadas en todas las regiones, coincidiendo con la fórmula de activación regional mejor valorada en Escocia, Valonia y Canarias (junto al asociacionismo interregional en este último caso), y apenas un cinco por ciento peor valorada que la participación directa en el Consejo de Ministros en el caso valón.

Por ello, pretendemos diferenciar más allá de la elevada satisfacción con el trabajo de los funcionarios que componen las cuatro oficinas (0,71, 0,75, 0,88 y 0,95 sobre uno, para Escocia, Valonia, Canarias y Toscana respectivamente), si las limitaciones de las competencias y funciones a ellos atribuidas determinan una eficacia y sobre todo un impacto sobre el proceso decisional europeo también elevado. En este sentido consideramos decisiva la atribución de capacidades políticas a la oficina toscana. Y es que si como vimos en la tabla R-4, todas las oficinas hacen razonablemente bien o muy bien su trabajo, pero unas tienen responsabilidades o competencias mayores, parece lógico que la eficacia y el impacto logrado por aquellas con mayores atribuciones sea también más elevado que el del resto. Considerando esencial al respecto el mencionado perfil de cada una de las delegaciones, podemos respetar el orden (Toscana, Canarias Valonia y Escocia) que se reflejaba en la tabla R-4, pero entendiendo que: mientras que el impacto toscano es elevado; el valón, con motivo de esa doble fachada y del *status* diplomático de dos de sus funcionarios, se queda en medio; al igual que sucede en el canario por la acumulación de recursos y personal a pesar de su perfil burocrático-administrativo; mientras que el escocés no pasa del nivel medio-bajo a causa del perfil meramente administrativo exhibido al menos hasta 2007.

Aparte de la explicación sobre la eficacia y el impacto de las representaciones regionales en Bruselas, necesitamos determinar el *por qué*, es decir los motivos o variables que condicionan la *performance* de Escocia, Toscana y Valonia en el citado mecanismo.

El nivel de eficacia de la oficina de **Canarias** en Bruselas, muy ponderado por los especialistas regionales y que cuenta con una notable cantidad de recursos tanto materiales como humanos, no puede llegar al de Toscana, por la diferencia en cuanto a la concepción de ambas oficinas. Mientras que la toscana implica la continuidad del Gobierno regional en Bruselas, la canaria «es sólo una oficina de correos del Gobierno regional» (Medina, CAN-19), lo que implica que por muy eficiente que pudiera ser, la limitación de su papel, y el hecho de que las decisiones se tomen en el Archipiélago, generalmente por políticos poco familiarizados con las dinámicas comunitarias, merman enormemente el posible impacto de la misma.

Aún así, resulta innegable la activación regional con respecto a este mecanismo, favorecida por la confluencia de varios factores. De una parte, el mencionado interés de las elites administrativas canarias por las cuestiones europeas que se retroalimenta en el caso de la oficina de Bruselas junto a la variable de la *path dependance*. La permanencia del mismo partido en el Gobierno de Canarias durante los últimos quince años ha permitido que dentro de las sinergias que se producen entre el poder político y las elites administrativas, unos concretos funcionarios hayan podido permanecer en sus cargos durante un extenso periodo de tiempo, lo que les ha permitido profundizar en y especializarse en la interacción con las instituciones europeas, adquiriendo un reconocimiento y una fiabilidad que sólo la experiencia otorga. Junto a estas variables, también han favorecido la activación canaria: la matizada forzada *distinctiveness* con respecto a los Gobiernos de Madrid, que han llevado a realzar el perfil

de su oficina en Bruselas en los momentos de disputa política nacional, en los que consideraban que sus demandas respecto a Madrid debían ser aún mejor recibidas; así como la cuestión socio-económica, debido a la importancia vital de esta componente dentro de una oficina muy ligada a los intereses privados regionales, y que ha invertido tradicionalmente una elevada cantidad de sus esfuerzos en hacer comprender la UE las necesidades que tiene Canarias de formar permanentemente parte de la Política Regional Europea, como fórmula para paliar los inconvenientes derivados de su Ultraperifericidad.

El nivel medio bajo de eficacia e impacto de **Escocia** a través de su oficina de representación en Bruselas viene determinado de manera negativa en este caso y al contrario del mecanismo anterior en el que la misma variable incentivaba la activación, por la estructura institucional nacional británica, concretamente en relación a la dimensión de la modalidad de la *devolution* y la naturaleza del Estado británico. Como hemos venido refiriendo, la proximidad de la oficina escocesa a la Representación Permanente británica, reflejada por el significativo dato de que el director de la escocesa sea inglés y formase parte antes de su nombramiento de la Representación del RU, impide a la delegación escocesa en Bruselas alejarse de las tesis de Londres. A ello ayuda asimismo la disposición de un tipo de oficina de carácter burocrático y destinada a la recolección y al intercambio de información como extensión del aparato administrativo situado en Edimburgo, y consecuencia de la limitada modalidad de regionalización británica.

Aparte de este factor crucial, debemos también mencionar otros condicionantes que han desmotivado tanto la activación como el impacto a la evolución y la estabilidad del sistema político regional entre 1999 y 2007. La *path dependance* ha influido en el escaso interés de los sucesivos responsables administrativos para cuestiones europeas en Edimburgo y de los mismos Primeros Ministros escoceses, para no atribuir otro tipo de competencias y un perfil algo más elevado a la oficina. Además, podemos aventurar la influencia de la variable de control de la *distinctiveness*, a partir del cambio de gobierno en Edimburgo de mayo de 2007. Y es que a la fecha de la redacción de estas líneas (agosto de 2007), si bien el director de la oficina, Michael Aron, se mantenía en su puesto, en torno a la mitad de los funcionarios de la misma habían sido reemplazados en relación a la plantilla anterior a las elecciones del 3 de mayo de 2007. Esta decisión política sugiere un alejamiento de la Representación británica y la adopción de una posición más escocesa y menos británica ante las cuestiones europeas, pero está por ver si también supondrá un incremento del número y del perfil de las competencias de la oficina.

En relación a **Toscana**, los elevados índices de eficacia e impacto de su oficina de representación regional en Bruselas, obtenidos gracias al perfil político diseñado dentro de una estudiada estrategia de activación, derivan esencialmente de la participación de la variable independiente del diseño de la arquitectura institucional interna regional, así como de su coincidencia con algunas determinadas variables de control. Resulta decisivo para la conformación de una oficina en Bruselas de tan extensas y trascendentes capacidades la existencia en Florencia de una compacta arquitectura institucional, en la que son evidentes y se demuestran efectivas las conexiones entre el Gobierno, el Parlamento y la Administración regionales a la hora de abordar las dinámicas europeas. Sólo de esta manera puede entenderse un sistema dirigido en la práctica directamente por el presidente regional (que un académico especializado en asuntos toscanos bautizó como «Red Martini»), formado por un grupo muy reducido de diputados del Parlamento regional y por otros pocos funcionarios de máxima confianza ubicados en Bruselas y Florencia, que al menos en índices de visibilidad, participación y activación a escala europea resulta altamente efectivo.

Complementan esa variable, las externas de la *path dependance* y de la *distinctiveness*. De una parte, para la conformación de esa compacta y efectiva, en términos europeos, arquitectura regional ha influido la evolución y la estabilidad de un sistema político regional liderado desde hace más de tres décadas por mayorías de centro izquierda, y que durante los últimos tres lustros (desde 1992) sólo ha conocido dos presidentes regionales. Ello ha posibilitado la conformación y el mantenimiento de unas rutinas y de unos funcionarios (entre ellos los de la oficina de Bruselas) que han adquirido una experiencia y una confianza con sus superiores políticos muy productivas para la región. De otra parte, la necesidad de diferenciarse de algunos de los Gobiernos de centro-derecha que se han sucedido en Roma, explican también el interés por el desarrollo toscano de este mecanismo. De hecho, Toscana se estableció en Bruselas antes de que la legislación italiana lo permitiese por entender que sus intereses serían más escuchados en la capital europea que en la italiana, y como reconocía un diputado regional toscano de Forza Italia apenas un mes después de la derrota en las elecciones generales italianas de abril de 2006 del líder de su partido y antiguo presidente del Gobierno, Silvio Berlusconi, «la oficina de Bruselas es una embajada que se ha encargado de fastidiar en cierta forma al gobierno central» (Pollina, TOS-13). Además de estas cuestiones, la potenciación de la oficina de Bruselas responde también a la estrategia de *lobbying*, configuración de redes de contacto o *networking* y obtención de visibilidad europea gracias a la participación a través de todos los canales posibles.

Por su parte, el nivel medio de activación e impacto de **Valonia** a través de su representación en la Delegación Permanente belga deriva esencialmente de una variable independiente y de varias de control. De una parte, la estructura constitucional nacional con respecto a la dimensión del sistema de elementos de coordinación dispuestos entre los gobiernos de las entidades sub-estales y del central en Bélgica, condiciona decisivamente el modelo de representación valona en Bruselas. Y determina no sólo su ubicación espacial sino el perfil de la misma, supeditada a pesar del *status* diplomático de dos de sus funcionarios, al embajador belga. De esta manera, se configura un modelo peculiar, propio de las entidades federadas belgas y muy diferente al de la tradicional oficina de representación regional en Bruselas que comparten muchas de las regiones europeas, Toscana y Valonia entre ellas.

Aparte de este condicionante decisivo, la activación y el impacto valón a través de este mecanismo también se ven condicionados por otras variables externas como: la localización geográfica a escasos kilómetros de Bruselas, que facilita la explicación de la ausencia de una oficina de representación *ad hoc* y de la inclusión de la delegación en la Representación belga; la cuestión socioeconómica que influye en la aproximación pragmática de Valonia a este mecanismo como una vía para paliar su bajo índice de riqueza, y que implica la potenciación de su perfil burocrático para la obtención del mayor número posible de fondos europeos; y el escaso interés de la elite política valona por conformar un modelo diferente que construyese una representación en Bruselas y una aproximación europeas mucho más política.

4. El Comité de las Regiones

Como se indicó, Canarias, Escocia, Toscana y Valonia han exhibido una utilización del canal de la participación en el Comité de las Regiones (CDR) muy heterogénea con respecto a la extensión, intensidad e interés por el mismo, unas diferencias que han venido determinadas también por diversos factores o variables que detallamos a continuación.

En primer lugar, **Canarias** con un miembro titular y otro suplente, entiende la participación en el CDR como la fórmula de activación europea regional menos privilegiada dentro de la es-

trategia de su movilización. Por ello, los presidentes regionales, nombrados como miembros titulares apenas han aparecido por este foro, salvo durante el periodo 2003-2007 en el que el interés personal del entonces máximo mandatario regional, Adán Martín le permitió acudir a las sesiones del órgano. Aunque no ha constituido una prioridad para Canarias, la región también ha tenido una oportunidad privilegiada de participación en este foro a través de la Comisión de Ultraperiferia. A pesar de la escasa eficacia directa del mecanismo, Canarias lo entiende como complementario, y al igual que Toscana muy útil para obtener visibilidad y contactos.

En el caso de **Escocia**, a pesar de su sobre representación en el CDR, foro en el que cuenta con cuatro de los 24 representantes británicos, hasta 2007 se constató una política poco definida y cambiante con respecto al mecanismo. Los distintos Primeros Ministros han modificado sus estrategias con respecto al mismo, unas veces erigiéndose en miembros titulares y otras veces como suplentes, pero por lo general su asistencia a las sesiones ha sido prácticamente nula. Un nivel de interés que también ha sido escaso para el resto de representantes escoceses en el foro, hecho al que si le añadimos los pocos recursos y esfuerzos invertidos, explican que Escocia no esté siendo capaz de aprovechar al menos las oportunidades de visibilidad política, contactos y diseño de proyectos con otras regiones europeas, que le brinda el foro del CDR.

Todo lo contrario de lo que acontece en el caso de **Toscana**, ya que a pesar de que no tener como el resto de regiones italianas asegurado ni siquiera un representante titular permanente en el CDR, gracias a una serie de complicados equilibrios políticos ha conseguido repetir como miembro titular durante todos los mandatos desde la creación del organismo. A pesar de la cuestionable eficacia del CDR, los presidentes regionales toscanos se han interesado por una participación en primera persona y de primer nivel en el mismo por: las posibilidades de hacer contactos y de establecer redes que aporta, por la visibilidad que ofrece a las regiones, así como por las oportunidades de alto perfil político de las que permite gozar a las regiones, como sucedió en el caso toscano, cuando el presidente Claudio Martini, fue el delegado del grupo del REG-LEG del CDR en la Convención Europea.

TAB.R-5

Índice medio del grado de satisfacción con la participación en el Comité de las Regiones de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia, en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

	Canarias	Escocia	Toscana	Valonia
<i>Académicos</i>	Media (0,42)	Baja (0,20)	Alta (0,83)	Media (0,37)
<i>Políticos</i>	Baja (0,25)	Media (0,50)	Alta (0,75)	Media (0,65)
<i>Funcionarios</i>	Media (0,58)	Baja (0,16)	Media (0,50)	Alta (0,75)
<i>Asociaciones</i>	-	Media (0,50)	Alta (1)	Alta (1)
<i>Periodistas</i>	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)	Baja (0)
<i>Total (*)</i>	Media (0,50)	Baja (0,32)	Alta (0,67)	Media (0,50)

(*) La media total pondera las muestras utilizadas en función de los agentes consultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de las realidades regionales entre febrero de 2006 y noviembre de 2007.

Por último, **Valonia** goza como Escocia de una representación muy nutrida en el CDR, ya que a sus dos representantes formales se deben añadir, en cierta manera, los otros dos de la Comunidad francesa. En cambio, sin llegar a las cotas toscanas sí que ha demostrado una activación y un interés por el mecanismo mucho más parecido al de la región italiana que al de Escocia. Por cuestiones de política interna belga, Valonia también se ha esmerado por presentar ante el organismo una representación muy cualificada, que tradicionalmente incluía al Ministro-Presidente valón, hasta que Jean Claude Van Cauwenberghe dimitió de este cargo en 2005. Aún así ha seguido después como representante regional en el CDR, demostrando la íntima relación entre la participación en el órgano y el interés personal por la temática de los líderes valones.

La tabla R-5, que utilizamos para ilustrar nuestra comparación cualitativa con respecto a este mecanismo y que mide la satisfacción con la eficacia que tiene la utilización del mismo para cada una de las regiones en cuestión en función del tipo de especialistas regionales consultados, confirma un distinto nivel para Canarias, Escocia, Toscana y Valonia. En este sentido, la tabla revela una satisfacción con la eficacia del mecanismo baja en Escocia, media en Valonia y Canarias, y elevada en Toscana, confirmando completamente las expectativas suscitadas por las explicaciones anteriores. Y para este mecanismo, más allá de que la relevancia final del mismo en el proceso decisional sea discutida y mínima, sí creemos que la satisfacción con la eficacia se aproxima a la eficacia y al impacto de cada una de las regiones sobre las actuaciones y las opiniones del órgano.

El reflejo de la eficacia de la participación en el CDR de cada una de las regiones (valorado según los especialistas en 0,32, 0,46, 0,50 y 0,67 sobre uno, para Escocia, Canarias, Valonia y Toscana, respectivamente), no es tanto la consecuencia de la extensión (número de representantes), como de la calidad de la misma.

Aparte de la explicación sobre la eficacia y el impacto de las participaciones regionales en el CDR, necesitamos determinar el *por qué* de la mismas, es decir los motivos o variables que condicionan estas muy diferentes *performance* de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia, en relación a este mecanismo.

El nivel medio de eficacia e impacto de **Canarias** en relación a su participación en el CDR, es muy significativo por tratarse del mecanismo peor valorado en la región y el único al que se le atribuye una satisfacción inferior al cincuenta por ciento, condicionada como en el resto de las regiones por el convencimiento de tratarse de un mecanismo de una eficacia directa muy limitada.

Al igual que Toscana, Canarias se ha activado con respecto al CDR, con el convencimiento de que en el marco de una estrategia global de acumulación, no es conveniente dejar de utilizar ninguna de las fórmulas previstas. Más allá del impacto directo que este mecanismo le pudiese aportar (mínimo por otra parte), Canarias pondera esta fórmula como un foro en el que formalizar acuerdos y tejer redes de contacto con otras regiones europeas, así como un marco ideal para aproximarse a los funcionarios europeos. Más allá de estas indicaciones, la participación regional en este mecanismo se ha visto desmotivada por la falta de interés exhibida tradicionalmente por las elites políticas canarias. Salvo el mencionado caso del expresidente Martín, los máximos mandatarios canarios apenas han demostrado interés alguno, al contrario de lo sucedido en el caso toscano, por adquirir una visibilidad política de primer nivel a través de la participación en este foro. Extrañamente, variables como la *path dependence*, la matizada *distinctiveness*, o el interés de la elite administrativa, no han pesado lo mismo que la desmotivación producida por la escasa relevancia de la variable socio-económica para este supuesto.

El nivel bajo de eficacia e impacto de **Escocia** en relación a su participación en el CDR viene determinado de manera negativa esencialmente por la concepción existente en esta entidad sub-nacional británica acerca de la nula influencia general del CDR en el proceso decisonal europeo. Aparte de esta cuestión, la adición de una serie de factores condiciona claramente la activación y el impacto escocés en las resoluciones no vinculantes del organismo.

Sólo la variable independiente del nivel nacional británico en relación a los acuerdos de coordinación para asuntos europeos que permiten la participación de cuatro representantes escoceses en el seno del CDR, lo que conforma una representación más que extensa y privilegiada para sólo cinco millones de ciudadanos, favorece la activación regional en el seno del organismo. Junto a ella, podemos citar hasta tres variables de control que inciden, esta vez de manera negativa, en el escaso impacto escocés a través de este foro. De una parte, el escaso interés por el mecanismo demostrado por las elites políticas escocesas que se han negado a invertir recursos y presencia en una fórmula que consideran intrascendente; y de otra parte el fuerte sentimiento de identidad nacional unido a la conciencia de nación imperante en una gran mayoría de sociedad escocesa ha retraído el interés y la activación de una clase política que no se siente cómoda en un foro en el que representando lo que conciben como una nación, acuden en idénticas condiciones a las de pequeñas regiones europeas sin poderes legislativos, e incluso aún peor, a las de algunos municipios europeos.

En relación a **Toscana**, su elevado índice de activación y de eficacia o impacto de sus perspectivas en las posturas adoptadas por el CDR deriva de la confluencia de numerosos factores que se entremezclan y se retroalimentan dentro de una orquestada estrategia de activación en torno a un mecanismo que de manera directa no parece ofrecer todas las posibilidades de impacto que los demás.

Y es que la en principio poco incentivadora influencia de la variable independiente de la estructura constitucional italiana, en relación a las reducidas posibilidades de participación regional en el foro, que no aseguran un representante fijo a todas las regiones italianas en cada uno de los mandatos, ha servido como acicate a Toscana para buscar los cauces y las explicaciones que han justificado desde los inicios del CDR en 1994 su permanente participación como miembro titular del mismo. Dentro de la pensada estrategia toscana de alta visibilidad europea a través del *lobbying*, la configuración de extensas redes de contacto o *networking*, y la creencia en la bondad de la adición de la fórmulas de activación, resulta impensable para Florencia que antes doce y ahora catorce regiones italianas puedan tener una butaca como titulares en las sesiones del CDR, y que Toscana no esté entre ellas. Se trata de una cuestión de visibilidad, de orgullo y de prestigio regionales, que viene condicionada también por la variable del fuerte sentimiento de identidad regional y de cultura del territorio, no ya desde el plano de un sentimiento nacional, como desde la dimensión cultural.

Junto a estos, otras tres variables de control, muy interrelacionadas entre sí, y también en cierta manera con las anteriores, que favorecen tanto la activación como el impacto toscanos en el CDR son: el indudable interés de la elite política regional que no deja pasar ninguna oportunidad para adquirir visibilidad europea, acudiendo a las sesiones del órgano, participando de manera activa y liderando diferentes propuestas; la estabilidad del panorama político toscano que ha provocado que sólo unos pocos dirigentes que han repetido cargos regionales hayan hecho de la participación en el CDR un sano hábito en relación con la teoría de la *path dependance*; y por último, estos dirigentes, el ex-presidente Chiti

y el actual presidente Martini preferentemente, han visto también el CDR como un foro ideal para distinguirse de los gobiernos en ocasiones de signo contrario de Roma, en una clara estrategia de distinción política y de mayor entendimiento y comunión con Bruselas que con Roma.

En el caso de **Valonia**, su activación mucho más elevada que la escocesa, pero similar a la canaria, y algo menor que la toscana, y su impacto medio en el CDR vienen determinados por la confluencia de una variable independiente y de tres de control. Como sucedía en el caso escocés, aunque a diferencia del mismo el aprovechamiento de la circunstancia en el caso valón sea superior, el modelo estatal belga y concretamente la reglamentación relativa al reparto de la representación nacional a favor de las entidades federadas en el seno del CDR, ha favorecido la posibilidad de desarrollar una extensa representación valona, compuesta oficialmente por dos miembros titulares, a los que extraoficialmente debemos añadir buena parte de la acción de los dos representantes de la Comunidad francófona (aunque estos también defiendan los intereses de la Región de Bruselas-Capital).

Además, condicionan también favorablemente: el fuerte sentimiento de identidad regional valón que ve en el CDR el foro más indicado para expresar sus inquietudes regionales leales al Estado belga, y que se contrapone a la incomodidad que siente su vecina Flandes (semejante a la escocesa) en este foro; y la conjunción de las variables del interés puntual de las élites políticas por la participación en el foro, como sucede especialmente desde 2000 con Jean Claude Van Cauwenberghé (Ministro-Presidente entre 2000 y 2005), quien a pesar de no ser el máximo dirigente valón, desde 2005 continúa defendiendo los intereses valones en el CDR, como muestra de la influencia del factor de la continuidad y estabilidad del sistema político regional, dentro de la mayoría de gobierno liderada por el Partido Socialista valón que sigue rigiendo los intereses valones.

5. El asociacionismo interregional

Como se indicó en cada uno de los estudios de caso desarrollados, Canarias, Escocia, Toscana y Valonia han exhibido una utilización del canal de la participación en las distintas asociaciones interregionales muy heterogénea con respecto a la extensión, intensidad e interés por el mismo, unas diferencias que han venido determinadas también por diversos factores o variables que detallamos a continuación.

En primer lugar, la participación de **Canarias** en el fenómeno del asociacionismo interregional se trata junto a la interacción con la CE, del cauce prioritario para el desarrollo de la activación europea canaria. El condicionante de la Ultraperiferia así como la preferencia de las más discretas fórmulas informales, han incentivado la estrategia regional de liderar: una asociación como el Grupo RUP, sin duda el mayor éxito político canario al haber conseguido involucrar a los Gobiernos estatales de Francia, Portugal y España, y haber obtenido tanto la consideración como el reconocimiento de las instituciones comunitarias; así como la potente CRPM, en la que ocupa una posición de relevancia al encontrarse permanentemente ubicada en la Comisión de Islas, lo que le permite asimismo participar en el Buró político de la organización (Tuñón, 2008). Además, desde un perfil mucho más discreto y modesto, Canarias también participa en los importantes grupos REG-LEG o CALRE.

En el caso de **Escocia**, su participación en el fenómeno del asociacionismo interregional viene siendo moderada, y se circunscribe a un número limitado de asociaciones, destacando

el grupo de REG-LEG (por la que más se ha interesado), la CALRE o la CRPM. Su activación no ha sido más extensa ni más cualificada por el convencimiento existente de que al no tratarse del mecanismo más efectivo no merecía la pena implicarse en exceso ni invertir demasiados esfuerzos. Por el contrario, Escocia sí que ha tenido un mayor interés en desarrollar acuerdos de partenariado y cooperación bilaterales con otros estados y regiones europeas, aunque la debilidad de los mismos radica en que, por lo general, carecen de fuerza jurídica vinculante.

Por su parte, **Toscana** ha considerado al fenómeno del asociacionismo interregional como una de sus indiscutibles prioridades en materia de movilización exterior. Dentro del panorama italiano ha sido miembro fundador de más asociaciones interregionales que ninguna otra región y también participa en un número mayor que ninguna de sus homólogas trasalpinas. Además, la participación toscana no sólo se ha revelado como extensa sino que también ha demostrado ser muy cualificada puesto que se ha desarrollado desde puestos y cargos de relevancia. Muestra de ello es que tanto Chiti como Martini, los dos últimos presidentes toscanos, han repetido mandato en la presidencia de la poderosa CRPM, mientras que el actual presidente del Parlamento toscano, Riccardo Nencini, también ha hecho al frente de la presidencia de la CALRE.

En cambio, **Valonia** ha demostrado una participación dentro del asociacionismo interregional caracterizada por una extensión media, focalizada generalmente en aquellas asociaciones de carácter generalista y de mayores dimensiones, como el grupo de REG-LEG, la CALRE o la ARE, entre otras. A pesar de ello, también viene participando en otras de menores dimensiones y de objetivos más específicos como RETI-EIRA o ENCORE. Valonia, que se interesó a finales de los ochenta e inicios de los noventa por este canal de movilización como respuesta mimética a la actuación flamenca, ha visto, sin embargo, como con el paso del tiempo su interés decaía y exhibía una participación de baja intensidad y algo pasiva, ante la constatación de contar con otros canales de activación europea más eficaces que éste.

Pero estas *performance* de nuestras regiones respecto a su participación en las distintas asociaciones interregionales difieren entre sí en cuanto a sus modalidades y motivaciones, aunque la herramienta metodológica (tabla R-6) que utilizamos para ilustrar nuestra comparación cualitativa con respecto a este mecanismo y que mide la satisfacción con la eficacia que tiene la utilización del mismo para cada una de las regiones en cuestión en función del tipo de especialistas consultados, revele un nivel muy elevado para Toscana y Canarias, medio para Valonia y más bajo aunque todavía medio para Escocia.

Sin embargo, debemos recordar que no siempre la satisfacción con la eficacia expresada por los especialistas consultados, implica eficacia en sí misma, y menos impacto real y efectivo. Y aunque comparativamente confirme todas nuestras explicaciones anteriores la ordenación de mayor a menor activación e impacto (Toscana 0,90 sobre 1, Canarias 0,88, Valonia 0,55, y Escocia 0,46, respectivamente), debemos constatar, que mientras nos parecen ajustadas las valoraciones toscana, canaria y valona, la escocesa, aunque inferior al cincuenta por ciento todavía por motivos estadísticos dentro del tramo medio de la escala, nos parece un tanto sobrevalorada. Es por ello que, aún cuando como se refleja en la tabla R-6, la eficacia y el impacto toscanos y canarios a través de este mecanismo resultan elevados y los valones medios, los escoceses no serían medios, sino medio-bajos como indica la cifra cuantitativa, e incluso por los motivos esgrimidos con anterioridad, bajos.

TAB.R-6

Índice medio del grado de satisfacción con la participación de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia en las asociaciones interregionales en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

	Canarias	Escocia	Toscana	Valonia
<i>Académicos</i>	Alta (0,93)	Media (0,41)	Alta (1)	Media (0,44)
<i>Políticos</i>	Alta (0,83)	Media (0,58)	Alta (0,87)	Media (0,50)
<i>Funcionarios</i>	Alta (0,78)	Media (0,50)	Alta (0,83)	Alta (0,75)
<i>Asociaciones</i>	Alta (1)	Media (0,50)	Alta (1)	Baja (0)
<i>Periodistas</i>	Alta (1)	Baja (0)	-	Alta (1)
<i>Total (*)</i>	Alta (0,88)	Media (0,46)	Alta (0,90)	Media (0,55)

(*) La media total pondera las muestras utilizadas en función de los agentes consultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de las realidades regionales entre febrero de 2006 y noviembre de 2007.

Aparte de la explicación sobre la eficacia y el impacto de las participaciones regionales en el conjunto de las asociaciones interregionales, necesitamos conocer los factores que determinan las mismas, es decir las variables que condicionan estas diferentes *performance* de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia, en relación a este mecanismo.

El muy elevado grado de eficacia e impacto atribuido a **Canarias** respecto a su involucración en el asociacionismo interregional, deriva de la elección de éste como mecanismo predilecto de la activación europea regional, cuya importancia sólo es comparable para Canarias a su activación respecto a la CE. Dentro de la estrategia de distinción regional en base a sus especiales condiciones ultraperiféricas, Canarias asistió con la conformación del grupo RUP, la alianza política de los gobiernos francés, portugués y español, el reconocimiento jurídico otorgado por la UE, y el incontestable liderazgo ejercido sobre el mismo, a la creación del mejor de los foros imaginables para la defensa de sus reivindicaciones.

En ese sentido han sido diferentes las variables que han favorecido decisivamente la elevada y extensa participación canaria dentro del asociacionismo interregional. Así, la confluencia tanto de la variable socio-económica en relación con el interés de las elites administrativas y su sinergia con las políticas, que vieron en estos foros una oportunidad irrepetible para justificar permanentemente y potenciar políticamente las demandas de subsidiación regional como fórmula para paliar las deficiencias estructurales de la región. En ese sentido, otras variables que han incentivado, si bien con una intensidad menor la activación canaria en este mecanismo, han sido: la identidad regional y en este caso marcadamente archipelágica y geográficamente alejada del corazón de Europa; la *path dependance* de los Gobiernos regionales que han seguido una política continuista en esta cuestión confiando continuadamente sobre los mismos funcionarios regionales la formalización de la participación regional; así como en cierta manera la matizada *distinctiveness*, que permitía a los Gobiernos canarios plantear en estos foros posiciones más alejadas de los comunes intereses españoles.

El nivel bajo de eficacia e impacto atribuido a **Escocia** en relación a su participación en el asociacionismo interregional viene determinado de manera negativa esencialmente por la

concepción existente en esta entidad sub-nacional británica acerca de la escasa influencia general del mecanismo en el proceso decisional europeo. Aparte de esta convicción generalizada, esta falta de interés y eficacia en la actuación escocesa a través de las organizaciones interregionales es directamente proporcional a dos factores muy ligados entre sí. De una parte, la ausencia en Escocia de una pensada y extensa estrategia de activación europea (al menos hasta 2007), que implique un verdadero interés de distinción y visibilidad a través de las diferentes fórmulas de activación al estilo del modelo que se reproduce en Toscana. Y de otra, pero causante también de la anterior, encontramos, pese a una leve implicación inicial, el reducido interés demostrado por las elites políticas regionales por la participación escocesa en este tipo de organizaciones, que tuvo su punto álgido en la falta de impacto y el criticado irrelevante papel desempeñado por el entonces Primer Ministro, Jack McConnell durante la presidencia escocesa del grupo REG-LEG entre noviembre de 2003 y noviembre de 2004.

En relación a **Toscana**, su elevado índice de activación y de eficacia o impacto de sus perspectivas en las posturas adoptadas por las más poderosas asociaciones interregionales europeas, deriva de la confluencia de una serie de factores muy ligados entre sí, y que se corresponden prácticamente con las mismas variables que condicionaban también el comportamiento regional en relación al CDR, a excepción de la variable independiente de la estructura constitucional italiana, que no consideramos que aporte una influencia relevante en este caso.

Dentro de la pensada estrategia toscana de alta visibilidad europea a través del *lobbying*, la configuración de extensas redes de contacto o *networking*, y la creencia en la bondad de la adición de las fórmulas de activación, tres variables de control, muy interrelacionadas también entre sí, favorecen tanto la activación como el impacto toscanos en el asociacionismo interregional: de una parte, el ya citado gran interés de la elite política regional que no deja pasar ninguna oportunidad para adquirir visibilidad europea, formando parte de numerosas asociaciones, detentando cargos de alta relevancia en el seno de las mismas, y acudiendo a la mayor parte de sus reuniones; de otra, la estabilidad del panorama político regional que ha provocado que los longevos dirigentes toscanos hayan hecho de la participación en el asociacionismo interregional un sano hábito en relación con la teoría de la *path dependance*; y por último, estos dirigentes, el ex-presidente Chiti y el actual presidente Martini preferentemente, han visto también su participación en las más relevantes asociaciones interregionales un foro ideal para distinguir las demandas específicas toscanas de las generales italianas representadas ante la UE por los Gobiernos, en ocasiones de signo político contrario, de Roma.

En el caso de **Valonia**, su activación e impacto de nivel medio y en una clara tendencia descendente, vienen determinados esencialmente por la confluencia de un doble factor: la estructura constitucional belga, y la incidencia de la variable socioeconómica. Y es que la notable, sobre todo al inicio del fenómeno interregional, extensión de la activación valona en este tipo de asociaciones, vino determinada por un comportamiento reactivo y mimético en relación a la extensión y la participación de Flandes en las distintas asociaciones interregionales. La configuración de un sistema prácticamente dual en Bélgica, provocó el recelo de ambas regiones que buscaron evitar perder todo tipo de oportunidades de influencia que pudieran ser aprovechadas por la contraria. Así, a una en principio extensa e interesada activación flamenca por cuestiones de distinción, visibilidad europea y sentimientos nacionalistas, sucedió la citada actitud valona. Una reacción mimética que se vio condicionada asimismo por el factor de la cuestión socioeconómica. Y es que el bajo nivel de riqueza valón incentivó ese interés regional por participar en las asociaciones interregionales, como

fórmula, no sólo de adquirir una influencia europea similar a la flamenca, sino también para paliar el retraso económico de la región.

6. La participación regional a través del propio Estado

Como se indicó en cada uno de los estudios de caso desarrollados, Canarias, Escocia, Toscana y Valonia han exhibido una participación en el proceso decisional comunitario a través de los resortes ofrecidos por sus respectivos estados, diferente tanto en relación a las posibilidades que les han sido ofrecidas como al interés despertado por las mismas. Esas diferencias entre lo sucedido en esas regiones han venido determinadas también por diversos factores o variables que detallamos a continuación.

Para **Canarias**, su participación multilateral (junto al resto de CC.AA) indirecta en el proceso decisional europeo a través del Estado español se articula actualmente a través de los últimos Acuerdos de la CARCE de 2004. Pero además de este marco compartido, Canarias puede influir en la posición española a través de diferentes vías bilaterales: como la abierta en 2001 y perfectamente formalizada Comisión bilateral Estado-Canarias; la semiestructurada presencia de un encubierto representante para asuntos canarios dentro de la REPER; o los contactos meramente informales y totalmente desestructurados a escala tanto administrativa como política entre el Gobierno central y el de Canarias. En este sentido, la región ha procurado fomentar la utilización de las más eficaces vías bilaterales, y dentro de ellas, la discreción que aporta la nula o escasa estructuración de las menos formalizadas.

En el caso de **Escocia**, esa participación europea a través del Estado británico se ha venido articulando gracias a una mezcla de resortes formales (los concordatos y los comités ministeriales conjuntos), e informales. Los concordatos han sido poco utilizados, no tienen fuerza vinculante, son meramente descriptivos y fueron diseñados como una red de seguridad en el caso de que fallasen el resto de los resortes. Por el contrario, Escocia ha intervenido periódicamente en el Comité Ministerial Conjunto sobre Europa, incidiendo en la conformación de la postura común británica que posteriormente es llevada a los Consejos de Ministros de la UE o a los comités de la Comisión Europea. Sin embargo, en caso de desacuerdo, Londres puede imponer la posición británica a pesar de la oposición de Edimburgo; y como las deliberaciones son secretas, hasta mayo de 2007 al menos, se había fomentado la progresiva desinstitucionalización del mecanismo y la preferencia por la utilización de los contactos informales entre las administraciones o los ministros de Londres y Edimburgo.

Muy particular es el caso de **Toscana**, región italiana de amplias miras europeas que ha visto constreñida su participación en el proceso decisional europeo a través del Estado italiano de manera formal a su inclusión en la Conferencia Estado-Regiones preferentemente. Dentro de este foro, tanto su visibilidad como participación han sido más reducidas de lo que a sus dirigentes les hubiera gustado, ya que Toscana se ha visto limitada por los condicionantes estructurales derivados del funcionamiento de la misma, que han limitado su activación a un número de sectores concretos y que le ha impedido ejercer el liderazgo que hubiera deseado. Un liderazgo que sí que ha demostrado en una fórmula más residual y menos analizada, previa además a la Conferencia Estado-Región, como es la Conferencia de Presidentes de Regiones. Asimismo, Toscana ha sabido cuidar las (en principio) informales relaciones bilaterales con el Gobierno central, hasta el punto de que en 2005 las semi-institucionalizó con el nombramiento de un Comisionado en la capital italiana.

Por último, en el caso de **Valonia** su participación indirecta en el proceso decisonal europeo a través del Estado belga se articula por el Acuerdo de Cooperación de 1994, que permite a la región participar activamente en el proceso de la conformación de una posición común belga a defender ante las instituciones europeas. Valonia negocia con el resto de entidades federadas belgas a escala administrativa en la dirección P.11 del Ministerio federal de Asuntos Exteriores. En el caso que no funcione la vía administrativa (cinco por ciento de los supuestos), se activa la política. En primer lugar, la Conferencia Interministerial de Política Extranjera, y en caso de ser necesario al más alto nivel político (Primer Ministro federal y Ministros-Presidentes federados), el Comité de Concertación. Aunque las negociaciones puedan llegar a diluir la posición valona, el sistema fomenta el compromiso ya que el derecho a veto de los participantes, produciría una forzosa abstención que eliminaría el posible impacto belga, pero también el valón a escala europea.

La tabla R-7, que utilizamos para ilustrar nuestra comparación cualitativa con respecto a este mecanismo, y que mide la satisfacción con la eficacia que tiene la utilización del mismo para cada una de las regiones en cuestión en función del tipo de especialistas regionales consultados, confirma un distinto nivel para Escocia y Toscana, respecto a Canarias y Valonia. En este sentido, la tabla revela una satisfacción con la eficacia del mecanismo muy elevada para estas dos últimas, y más moderada o media para las dos primeras, confirmando completamente las expectativas suscitadas por las explicaciones anteriores. Y para este mecanismo, de relevante trascendencia para el proceso decisonal europeo, la satisfacción con la eficacia expresada por nuestros especialistas implica al menos eficacia e impacto de los intereses regionales en las respectivas posturas nacionales, algo que a su vez es relevante de cara al posible impacto que dichas posiciones puedan tener a escala europea, y que sin duda dependerán del peso y la importancia política a escala europea del Estado que defienda cada una de esas posturas.

TAB.R-7

Índice medio del grado de satisfacción con la participación de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia a través de sus respectivos estados, en función del tipo de agentes consultados. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

	Canarias	Escocia	Toscana	Valonia
<i>Académicos</i>	Alta (0,81)	Alta (0,75)	Alta (0,75)	Alta (0,75)
<i>Políticos</i>	Alta (0,83)	Media (0,50)	Baja (0,32)	Alta (0,75)
<i>Funcionarios</i>	Media (0,60)	Alta (0,75)	Media (0,50)	Alta (0,90)
<i>Asociaciones</i>	Alta (0,75)	Alta (0,75)	Alta (1)	Media (0,50)
<i>Periodistas</i>	Alta (1)	-	Alta (1)	Baja (0)
<i>Total</i>	Alta (0,81)	Media (0,65)	Media (0,56)	Alta (0,75)

(*) La media total pondera las muestras utilizadas en función de los agentes consultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de las realidades regionales entre febrero de 2006 y noviembre de 2007.

En este sentido, la tabla R-7 considera como la más eficaz de las actuaciones regionales a través de sus respectivos Estados, la canaria (0,81 sobre uno), la valona (0,75 sobre uno), por delante del impacto sobre sus respectivas posiciones nacionales de Escocia (0,65 sobre uno), y Toscana (0,56 sobre uno).

Aparte de la explicación sobre la eficacia y el impacto de las participaciones regionales a través de sus respectivos estados, necesitamos determinar el *por qué* de la mismas, es decir los motivos o variables que condicionan estas muy diferentes *performance* de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia, en relación a este mecanismo. En este sentido, y antes de detallar pormenorizadamente las relaciones de causalidad para cada una de nuestras cuatro regiones, debemos reseñar que resulta una constante para estos casos de estudio y en relación a la cual nos atreveríamos a realizar inferencias en relación al resto de regiones europeas, que el interés, la participación, la eficacia y el impacto de la misma, vienen principalmente determinados por la variable de control del modelo constitucional nacional, en relación tanto a las competencias en materia europea atribuidas a las entidades sub-estatales, como a los elementos formales de coordinación a escala también europea, tanto entre los ejecutivos como entre las administraciones de los niveles de gobierno estatal y sub-estatal.

El alto nivel de eficacia de la activación ascendente europea de **Canarias** a través del Estado central viene condicionado decisivamente por la variable independiente de la estructura nacional del sistema español. En ese sentido, y aunque pudiera parecer a simple vista que no existe una gran diferencia con el caso de Toscana, mientras que la italiana es una de las veinte regiones del estado transalpino, la situación canaria como una de las 17 CC.AA españolas no es muy diferente. Sin embargo, la participación general de las CC.AA en la postura del estado español ha precedido tanto de manera formal como informal a la de las regiones italianas en la conformación de la posición de su país. Además de todo ello, y como consecuencia del inherente condicionante de la Ultraperiferia, Canarias ha tenido siempre unas privilegiadas relaciones con el Gobierno central, que desde antaño le han permitido participar de la formación de la posición española. Estos cauces se han incluso institucionalizado desde inicios de siglo con la Comisión bilateral que asegura una permanente y continua involucración regional en las posturas nacionales defendidas ante la UE.

Mientras que la determinante variable de la estructura nacional se ha podido ver acompañada por factores como el interés socio-económico o una relativa necesidad de distinción en base a la posesión de una identidad insular-regional, la activación canaria se ha visto, sin embargo, desfavorecida por la variable de la *distinctiveness*. Por mucho que como se ha señalado, se trate de una *distinctiveness* matizada y forzada por la peculiaridad del arco parlamentario regional, durante algunos episodios de alejamiento y disputa política entre la coalición de gobierno del Archipiélago y el Gobierno central, las vías bilaterales, sobre todo las más informales, que dependen en mayor medida del entendimiento y de la buena voluntad de las partes, y que en cualquier momento el Estado central puede dinamitar, se han visto moderadamente ralentizadas.

El nivel medio de eficacia de la activación ascendente europea de **Escocia** a través del Estado británico viene esencialmente condicionado por la estructura nacional del sistema británico en relación a los canales de coordinación formal entre la administración central y la sub-estatal, así como por el detalle de referirnos a un Estado que ha sufrido un reciente proceso de regionalización, en el que Escocia ha participado como uno de las cuatro destinatarios fundamentales, junto a Gales, Irlanda del Norte y el conjunto de regiones inglesas, en el proceso de reparto de competencias provenientes del Estado. Precisamente, el hecho de ser

sólo una parte entre cuatro ha jugado a su favor a la hora de que sus intereses puedan ser al final mayormente representados en la postura británica. Y no sólo eso, sino que en términos de impacto final sobre las políticas europeas, Escocia goza de la considerable ventaja en ocasiones y desventaja en otras, en función de que sus intereses hayan quedado plasmados con mayor o menor profundidad en la postura británica, ya que ésta es precisamente una de las más relevantes y de mayor peso dentro de la UE.

Aparte de la determinante variable independiente del modelo nacional británico, también influyen respecto a la *performance* escocesa en este mecanismo, aunque en menor proporción, tres variables externas o de control. De una parte, el sentimiento de identidad regional escocesa, que no sólo incentiva la presencia directa en las instituciones de la UE, sino que hace lo propio para que los gobiernos centrales de Londres tengan en cuenta las especificidades de las reivindicaciones escocesas y las mismas no terminen por diluirse dentro de la postura británica. De otra parte, la evolución y la estabilidad del sistema político regional hasta mayo de 2007 incentivó la configuración de una serie de prácticas informales entre la administración de Edimburgo y la de Londres, una práctica que según los actores políticos consultados sirvió para aumentar la influencia escocesa en las posturas británicas, o muy al contrario para anularla, puesto que la informalidad y complicidad entre ambas administraciones constituiría un impedimento para que Escocia pudiese defender con éxito posturas demasiado alejadas de la tradicional línea británica. Otro factor que fomentó el desarrollo de todo este conjunto de prácticas informales fue la ausencia de *distinctiveness*, es decir la coincidencia del color de las mayorías de gobierno de Londres y Edimburgo. Por ello, nos aventuramos a prever que la nueva falta de afinidad política entre ambos ejecutivos desde mayo de 2007, se convertirá en un factor mucho más determinante de lo que había venido siendo con anterioridad. En caso de que sea posible negociar acuerdos como predice Keating (ESC-10), servirá para acrecentar el matiz escocés de la posición británica, pero si por el contrario, como espera Wright (ESC-21), los choques son continuos e irresolubles, dicho matiz podría perderse casi por completo.

Por su parte, en el caso de **Toscana**, su nivel medio (pero menor al escocés) de eficacia ascendente europea a través del Estado italiano viene también esencialmente determinado, en este caso de manera evidentemente negativa, por la variable independiente de la estructura nacional del sistema italiano en relación a los canales de coordinación formal entre la administración central y la sub-estatal. Y es que a la hora de conformar la postura italiana, la posición toscana es sólo una entre veinte (ni siquiera está entre las cinco con estatuto especial), con lo que las posibilidades de que sus reivindicaciones se vean efectivamente reflejadas en la misma son menores que en el caso escocés o valón. Además, el sistema de concertación italiano no se caracteriza por dotar de excesivas oportunidades a las regiones cuyas reivindicaciones son meras indicaciones que el Gobierno central puede o no optar por seguir.

Y si la eficacia y el impacto no son considerados como mínimos, es debido a la confluencia favorable de tres variables externas: de una parte la pensada estrategia toscana de alta visibilidad en cuestiones europeas, *lobbying*, *networking* y participación en todos los canales más allá del impacto específico de cada uno de ellos; de otra parte, el tan repetido elevado interés de las elites políticas toscanas y la tarea de liderazgo efectuada por las mismas en los diferentes foros de discusión; y por último, como distinción de los intereses de un gobierno regional escorado tradicionalmente a la izquierda, sobre todo en los periodos de Gobiernos centrales liderados por mayorías de derechas.

Por último, en relación al supuesto de **Valonia**, su indiscutible eficacia y elevado impacto a escala europea a través del Estado belga, vienen determinados de manera muy positiva y exclusivamente a partir de la variable independiente de la estructura federal del sistema belga, en relación a los canales de coordinación formal entre la administración central y la sub-estatal, así como por la cantidad y la calidad de las competencias en materia europea transferidas a las entidades sub-estatales. A consecuencia de la extensa reglamentación hasta el más mínimo de los supuestos prevista por federalismo belga, y de la autonomía concedida por el mismo a Valonia, las posibilidades de activación, eficacia de la misma e impacto regional en la postura belga son superiores a las respectivas para los casos escocés y toscano. No en vano, la práctica dualidad del sistema federal belga posibilita, que matemáticamente los intereses valones puedan verse reflejados en la postura belga en casi la mitad de las ocasiones en las que se debate la misma, una proporción distinta a la escocesa (uno entre cuatro), y más decisiva que la canaria (uno entre diecisiete) o a la toscana (uno entre veinte). El único matiz, que probablemente desmitifica las diferencias cuantitativas ofrecidas en la tabla R-7 a favor de Valonia con respecto a las demás regiones, radica en que por mucho que sus intereses tengan mayor reflejo en la postura nacional, la belga tiene también menor impacto que la italiana, la española o la británica dentro del proceso decisional europeo.

7. Balance

Como hemos podido comprobar a través de este pormenorizado recorrido por cada uno de los mecanismos de activación en relación también a cada uno de los casos de estudio, los condicionantes que determinan cada una de las *performance* son relativamente heterogéneos. Se trata de una heterogeneidad relativa, puesto que hemos atribuido el comportamiento regional con respecto a cada uno de los mecanismos de activación, a un conjunto de variables que no pasa de la decena. Si bien es verdad que en cada uno de los supuestos la influencia de las variables independientes y la de las variables de control tienen sus propios matices.

En todo caso, el análisis anterior confirma que la activación regional europea y la eficacia de la misma no son solamente el resultado del cruce de un par de variables más o menos sistémicas como la cuestión político institucional y la socioeconómica; sino que vienen determinadas por un conjunto más numeroso de variables, que pueden revelarse o no para cada uno de los supuestos y los mecanismos, y que en el caso de hacerlo, se manifiestan con diferentes intensidades y desde diversas perspectivas.

A pesar de ello, del análisis conjunto de todos los supuestos y mecanismos podemos extraer que algunas de las variables tienen una influencia mayor y más extensa, tanto a escala general como si nos referimos particularmente a cada una de las variables dependientes.

En ese sentido y en relación a la participación directa regional en el Consejo de Ministros de la UE, ésta se ve condicionada preferentemente por la variable independiente la estructura constitucional nacional, que determina tanto de manera positiva las elevadas posibilidades de representación valonas, como de manera negativa las toscanas y canarias, quedando Escocia a mitad de camino. Junto a esta variable determinante, Toscana ha encontrado motivos para participar en base a la variable de la distinción política de su gobierno con el de su Estado. Este condicionante ha afectado sin embargo de manera negativa a Escocia hasta 2007, aunque aventuramos que será decisivo para una muy superior activación en un futuro, junto a la variable del fuerte sentimiento de identidad nacional de esta entidad sub-estatal británica. Por último, Canarias ha encontrado en la confluencia de las posibilidades aportadas por

la estructura del nivel nacional, junto a las derivadas de su Ultraperiferia regional, un decisivo aliado para facilitar su participación directa en el Consejo.

Respecto a la interacción regional con la Comisión Europea (CE), más allá del especial caso toscano en el que no prepondera una única variable que explique su utilización del mecanismo, sino que confluyen diferentes condicionantes derivados de esa orquestada apuesta por una elevada participación y visibilidad europeas; las *performance* de Escocia y Valonia se ven principalmente determinadas por la variable de la estructura constitucional a escala nacional. De una parte, Escocia que sufre un severo control por parte de su Gobierno central respecto a su acción europea, ve un incentivo en la utilización de un mecanismo más informal y desestructurado que el resto que le facilita la adopción de posturas más alejadas de la línea británica. De otra, las posibilidades que el sistema federal belga ofrece a Valonia para participar directamente en el Consejo de Ministros de la UE, desincentivan claramente la interacción de esta entidad sub-estatal belga con la CE. En relación a Canarias, si bien como para Toscana su activación se debe participación de diferentes variables, el interés de las elites regionales y su sinergia con las políticas, se revelaron como decisivas por encima de las también influyentes pero más moderadas del nivel regional, o la cuestión socio-económica.

En relación a la representación regional en Bruselas, son tres las variables decisivas a la hora de explicar las diferentes *performance* de nuestras regiones, si bien una de ellas es más determinante que las otras dos. Resulta por ello otra vez decisiva la variable independiente de la estructura del nivel nacional. La misma determina el modelo ligero valón, que carece de una propia oficina de representación regional al estilo de la mayoría de las regiones europeas, y la proximidad de la oficina escocesa a la Representación Permanente británica. Asimismo, tienen su influencia aunque menor y sobre todo en los supuestos de Canarias, Toscana y Escocia, las variables de control de la *distinctiveness* (de manera positiva en la española y la italiana y negativa hasta 2007 en la británica), y, en el mismo sentido, la de la *path dependence*.

La participación regional en el Comité de las Regiones (CDR) ha venido determinada fundamentalmente para cada uno de nuestros casos, por la confluencia de la variable independiente de la estructura del nivel nacional con diversas variables de control en cada uno de los supuestos y entre las que se ha constatado para las tres regiones la importancia del interés o de la falta del mismo de la élite política regional. De una parte, el nivel nacional ha facilitado la participación a través de múltiples representantes de Escocia y Valonia en el CDR, mientras que ha restringido las de Canarias y Toscana, aunque esta última sin embargo ha hecho de su participación como miembro titular en el órgano europeo, un desafío a lograr. De otra parte, el interés de las elites políticas regionales (que en cierta forma ha implicado líneas de actuación o de falta de la misma, es decir de *path dependence*), ha determinado de manera positiva la participación de Toscana, de manera negativa la de Escocia, y puntualmente las de Valonia y Canarias.

Respecto a la participación de nuestras entidades sub-estatales en el asociacionismo interregional no se han podido constatar factores o variables que condicionen de manera significativa los cuatro supuestos de estudio. Sólo hemos advertido la existencia de variables comunes para Escocia y Toscana, aunque en el primero de los casos sirvan para determinar la falta de activación y en el segundo lo elevado de la misma. La falta de una premeditada estrategia de extensa movilización y alta visibilidad a escala europea basada en el *lobbying*, el *networking* y la adicionalidad de mecanismos de activación, ha determinado el limitado interés escocés por la participación en las asociaciones interregionales, mientras que preci-

samente la existencia de esa apuesta estratégica ha condicionado la extensa participación toscana. De idéntica manera, han influido el interés de la elite regional toscana y la falta del mismo en la escocesa. Por su parte, en Valonia ha pesado más la estructura nacional bipolar belga y su activación mimética y reactiva a la flamenca de una parte, y el bajo índice de riqueza valón de otra. Mientras que para Canarias han resultado decisivas, de una parte la variable del nivel regional en cuanto al condicionante particular de la Ultraperifericidad, y de otra la variable socio-económica en relación al reconocimiento jurídico a escala europea así como a las ventajas obtenidas por su liderazgo del grupo RUP.

En relación a la participación en la conformación de sus respectivas posiciones nacionales resulta determinante para cada uno de nuestros casos de estudio la variable independiente de la estructura nacional, y concretamente su dimensión de las fórmulas de coordinación entre el ejecutivo regional y el central. En este sentido, las posibilidades que disfruta Valonia son muy importantes y extensas, más reducidas las escocesas y canarias, y mínimas las toscanas. Asimismo, para los casos canario y toscano confluyen también en los sentidos expuestos para otros mecanismos variables como la *distinctiveness*, o las amplias estrategias de movilidad y visibilidad.

Como hemos podido constatar, a pesar de que existen numerosas variables o factores que condicionan las *performance* de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia para cada uno de los mecanismos de activación ascendente, también parece evidente que se pueden establecer unas tendencias, y que una serie de variables se repiten como condicionantes determinantes de la mayor o menor activación y de la eficacia de la misma para cada una de las variables dependientes.

Aunque en el próximo apartado incidiremos en profundidad, debemos reseñar la trascendencia que tiene en la mayor parte de los mecanismos la variable independiente de la estructura constitucional a escala nacional, decisiva para todas las regiones pero más si cabe en el caso valón. Junto a ella, se repiten algunas variables de control, tal vez más decisivas positiva o negativamente para Canarias, Toscana y Escocia que para Valonia, como el interés de la elite regional, la distinción política entre los gobiernos central y regional o los hábitos y rutinas de comportamiento derivados de la estabilidad política de los gobiernos regionales.

Una vez culminado este detallado análisis acerca de la *performance* de cada una de las regiones para cada uno de los mecanismos de activación, así como de las variables que condicionan sus comportamientos, para no perder la perspectiva de la comparación de estudios de caso, queremos concluir este apartado ofreciendo una visión mucho más sintética sobre la actuación regional para cada mecanismo de movilización, a través de las siguientes tablas.

La tabla R-8, compuesta exclusivamente a partir del tratamiento de las apreciaciones obtenidas a partir de nuestras conversaciones con los agentes especializados consultados, confirman algunas de las apreciaciones efectuadas al inicio del presente capítulo acerca de la actitud, la intensidad, y la extensión de la activación ascendente regional, así como la eficacia de la misma e incluso el impacto.

Entonces sosteníamos una estrategia menos sistemática, extensa e intensa de Escocia respecto a las demás regiones, e incluso un mayor acento en esos índices para Toscana y Canarias en relación a Valonia. Del análisis de la tabla R-8 se confirma la primera de aquellas apreciaciones, sin embargo la segunda no tanto. En ella, encontramos cuatro *performance* medias, una alta y una baja para Escocia, mientras que Escocia y Valonia coinciden en presentar tres altas y tres medias, y Canarias destaca por encima de todas ellas presentando cuatro altas y dos medias.

TAB. R-8

Índice medio del grado de satisfacción con la participación de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia a través de los diferentes mecanismos de activación europea. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta), y cuantitativamente (escala entre cero y uno)

	Consejo UE	Comisión Europea	Oficina Represen.	Comité Regiones	Asoc. Europeas	Mec. Indirectos
<i>Canarias</i>	Media (0,58)	Alta (0,75)	Alta (0,88)	Media (0,46)	Alta (0,88)	Alta (0,81)
<i>Escocia</i>	Media (0,50)	Media (0,56)	Alta (0,71)	Baja (0,32)	Media (0,46)	Media (0,65)
<i>Toscana</i>	Media (0,50)	Media (0,56)	Alta (0,95)	Alta (0,67)	Alta (0,90)	Media (0,56)
<i>Valonia</i>	Alta (0,80)	Media (0,58)	Alta (0,75)	Media (0,50)	Media (0,55)	Alta (0,75)

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de las realidades escocesa, toscana y valona entre febrero de 2006 y noviembre de 2007.

Teniendo en cuenta que hablamos de percepciones personales de diferentes actores en diferentes contextos sociales, pero relativas a regiones europeas, que como adelantamos en la parte metodológica de esta investigación, no presentan actuaciones negativas, consideramos muy relevantes las diferencias de comportamiento que la tabla R-8 atribuye a Escocia con respecto a resto de nuestras regiones de estudio.

Sin embargo, tal y como hemos venido sosteniendo a lo largo del trabajo, consideramos que existe también una diferencia, si bien es menor a la que hay con Escocia, entre Toscana y Valonia, entendiendo, asimismo, que la activación Toscana es más comparable a la canaria que a la valona. Ya en su momento cuestionamos específicamente algunos de los resultados obtenidos. Por motivos concretos que ya detallamos en su momento consideramos necesario rebajar las *performance* del asociacionismo interregional y la oficina de representación en el caso escocés, y también la de la oficina de representación y la de la interacción con la Comisión Europea en el valón (ver en este sentido tabla R-9).

Y es que más allá de motivaciones concretas en cada uno de los casos, comprobamos una mayor generosidad en Escocia y Valonia, a la hora de valorar los mecanismos atribuibles a la acción de un conjunto de personas por lo general reducido. En esos casos se valoraba más el trabajo de esos funcionarios que el resultado del mismo derivado de las limitaciones contextuales en las que se insertaba. Ello explica que un mecanismo como el de la representación regional en Bruselas, siempre reciba en todos los casos puntuaciones muy elevadas, que con motivo del efecto estadístico debemos asociar a eficacias altas, cuando en su momento explicamos que no estaban asociadas a las mismas, o al menos no lo estaban al nivel de lo sucedido en el caso de Toscana.

Asimismo, la tabla R-8 beneficia a Valonia en detrimento de Toscana por la consideración prácticamente doble que se le atribuye al mecanismo del Consejo de Ministros. No po-

demos obviar que al hablar de mecanismos indirectos a través del propio Estado para conformar la postura nacional, nos referimos primordialmente a la representación regional indirecta en el Consejo de Ministros. Las posibilidades que el marco federal belga ofrece a Valonia para su participación directa e indirecta en el Consejo, tienen por tanto un peso mayor en nuestras tablas de trabajo que el de otros de los mecanismos de activación. Eso beneficia a Valonia, en menor medida a Escocia y perjudica a Toscana.

A pesar de ello, no tendremos en cuenta esta última apreciación a la hora de construir la tabla R-9, en la que sin embargo sí que hacemos mención específicamente en cuatro de las veinticuatro *performance* incluidas, a las correcciones acerca de la satisfacción con la activación y la eficacia de la misma, que en su momento justificamos.

Esta tabla R-9, corregida puntualmente respecto a las desviaciones que entendemos que se habían producido en la R-8, ya sí que confirma plenamente: no sólo la muy alejada e inferior activación escocesa, respecto a la de las otras regiones; sino también la mayor extensión, intensidad de la toscana respecto a la valona. Una elevada y extensa activación toscana, muy meritoriamente casi tan destacada como la canaria, teniendo en cuenta el *handicap* que supone para la primera no contar con las especificidades de la segunda.

TAB. R-9

Índice medio corregido del grado de satisfacción con la participación de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia a través de los diferentes mecanismos de activación europea. Los resultados se presentan cualitativamente (Baja, Media y Alta.). En negrita las valoraciones corregidas por el autor con respecto a los resultados presentados en la Tabla R-8, con motivo de las explicaciones aportadas en el texto

	Consejo UE	Comisión Europea	Oficina Represen.	Comité Regiones	Asoc. Europeas	Mec. Indirectos
<i>Canarias</i>	Media	Alta	Alta	Media	Alta	Alta
<i>Escocia</i>	Media	Media	Med/Baj	Baja	Baja	Media
<i>Toscana</i>	Media	Media	Alta	Alta	Alta	Media
<i>Valonia</i>	Alta	Baja	Media	Media	Media	Alta

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas semiestructuradas sostenidas con diversos agentes conocedores de las realidades regionales entre febrero de 2006 y noviembre de 2007.

Sin embargo, respecto a esta última valoración consideramos indispensable realizar una apreciación. Aunque hayamos demostrado una estrategia más amplia y sistemática para Canarias, Toscana, también es cierto que la de Valonia se ha revelado mucho más específica, y ha primado su inversión de recursos sobre el Consejo de Ministros en detrimento del resto de mecanismos. Con ello, queremos recordar que activación no siempre es sinónimo de impacto sobre el proceso decisional europeo, y que si bien la tabla R-9 demuestra que la activación europea toscana es superior a la valona, la R-8 explica que el impacto de Valonia sobre el proceso de europeización no es menor que el de Toscana.

III. LOS FACTORES QUE PROVOCAN DIFERENTES ESTRATEGIAS DE ACTIVACIÓN EUROPEA

Como se ha demostrado en los apartados anteriores, la activación regional europea no viene determinada por un único factor o por una pareja de condicionantes sino por un conjunto de ellos. Dentro de ese conjunto, para cada una de las fórmulas de acceso a las instituciones comunitarias, influyen en mayor o menor medida algunos de estos condicionantes. Aunque puedan ser muchos los distintos factores que lleguen a tener alguna relevancia por mínima que ésta sea, en la activación regional ascendente no siempre es posible constatar relaciones de causalidad o consecuencia entre esos factores y las actuaciones regionales.

Ante la imposibilidad de abarcar metodológicamente las infinitas posibilidades y explicaciones que puede aportar la realidad social, decidimos individualizar una serie de factores, que tienen una mayor influencia en la determinación, tanto de la activación regional ascendente de las entidades sub-estatales europeas, como de la eficacia de la misma. De esa manera, elevamos a la categoría de variables esos condicionantes decisivos. De una parte las variables independientes, que redujimos al contexto nacional y al regional de la activación europea. De otra, las variables de control, que modulan asimismo la *performance* de las variables dependientes (los mecanismos de activación), se pueden referir a múltiples cuestiones, y cuyo análisis es conveniente reducir a las más determinantes (De Winter, VAL-5).

Es por ello, que analizaremos en los próximos párrafos, cómo las variables independientes primero, y las de control después, condicionan para las regiones europeas en general, y para nuestros tres casos de estudio en particular, su movilización regional y su influencia en el proceso de europeización.

1. Las variables independientes

a) *Nivel regional*

La primera de las variables independientes que contemplamos para esta investigación, fue la del nivel interno o regional, es decir la composición de la arquitectura institucional interna regional a una triple escala: ejecutiva, legislativa y administrativa. Canarias, Escocia, Toscana y Valonia, a pesar de la homogeneidad de su condición común de regiones legislativas europeas, han diseñado modelos no siempre coincidentes en la materia. En una región se pueden encontrar índices de activación europea ascendente en al menos tres ámbitos: el ejecutivo con un ministro o consejero regional encargado de los asuntos exteriores por ejemplo, el legislativo con la posible existencia de un comité para Asuntos Europeos dentro del Parlamento regional, o el administrativo con la existencia, por ejemplo, de un director general para Asuntos Internacionales.

Aunque no podemos constatar cómo la adopción de diferentes modelos por parte de nuestras regiones ha condicionado específicamente sus actuaciones en cada uno de los mecanismos de activación, sí que podemos asegurar que el diseño regional interno de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia ha condicionado la actitud, la extensión y la intensidad de sus respectivas movilizaciones con respecto a la UE. No cabe duda de que las *performance* europeas son un reflejo del modelo de organización regional interna. Y en ese sentido, los resultados ofrecidos en la tabla R-1, son consecuencia, al menos en parte, de las diferencias en cuanto a los modelos de organización interna que ofrecen las tres regiones.

En ese sentido, debemos recordar que las aproximaciones de los cuatro gobiernos regionales a las cuestiones europeas difieren entre sí. En Canarias nunca ha existido una Consejería específicamente dedicada a las cuestiones europeas, si bien existe en la actualidad la figura del Comisionado Exterior adscrito a la Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias. Además la bicefalia surgida para cuestiones europeas en el Gobierno regional ha provocado que, aunque en teoría la dirección política de las mismas recaiga sobre Presidencia, muchas se terminen por sustanciar en la Consejería de Economía y Hacienda. El escocés nunca se planteó hasta 2007 la necesidad de la creación de un Ministerio de Asuntos Internacionales o de Asuntos Europeos, (en la práctica este tipo de cuestiones eran competencia del gabinete de presidencia), una dinámica que ha variado sustancialmente con la creación de un Ministerio para Europa, Asuntos Internacionales y Cultura tras las últimas elecciones de mayo de 2007. En Toscana, no existe un ministerio de ese tipo, y las relaciones con la UE son dirigidas personalmente por el presidente regional quien se apoya en un reducido grupo de colaboradores de su entera confianza. Mientras que en Valonia existe un ministerio que agrupa carteras tan dispares como Investigación, Tecnología y Relaciones Internacionales. Paradójicamente se trata de un ministerio, como explica el antiguo Ministro-presidente valón, Jean Claude Van Cauwemberghe (VAL-22), que «*de facto* no tiene ninguna competencia en materia de relaciones con la UE porque las mismas, tanto en mis tiempos como ahora, las gestiona el presidente».

A escala parlamentaria, con denominaciones más o menos parecidas, los parlamentos de las cuatro regiones han establecido una comisión o un comité para asuntos europeos. Al estar ubicados dentro de sus respectivos parlamentos regionales, sus trabajos suelen consistir principalmente en producir meras opiniones que son transmitidas a los Ejecutivos regionales, pero que no son vinculantes para los mismos. Son más parecidos entre sí, las comisiones para asuntos europeos de Canarias, Escocia y Toscana, puesto que el comité valón, no es realmente operativo sino que se reúne un máximo de dos veces al año por cuestiones formales, mientras que los asuntos europeos son realmente tratados en otro comité sobre asuntos internacionales (Lebrun, VAL-11).

Tampoco es idéntico el diseño regional interno a escala administrativa. Comparten un nivel de administración a escala de dirección general tanto Canarias como Escocia y Valonia, mientras que Toscana ha diseñado un modelo ligero a través de la provisión de servicios por medio de un Servicio de Actividades Internacionales dispuesto y gestionado directamente por el departamento de Presidencia.

Teniendo en cuenta las variaciones que se han producido en el modelo escocés desde mayo de 2007, así como las que todavía faltan por acontecer como consecuencia de la acción política del nuevo gobierno de Edimburgo, podemos sostener que en la práctica, respecto a los modelos diseñados, se ha revelado como más efectivo los de Canarias (para el que en múltiples ocasiones este nivel regional ha llegado a converger con el condicionante de la Ultraperiferia) y Toscana, después el de Valonia y por último el de Escocia.

b) *Nivel nacional*

La segunda de las variables independientes que contemplamos en este trabajo fue la del nivel nacional, referida básicamente a la estructura constitucional a escala elemental que dota a la región de unas competencias más o menos extensas así como de unos elementos de coordinación formales tanto con el gobierno como con la administración central.

Como se ha venido demostrando a lo largo de la investigación, la influencia de la variable de la dimensión nacional se ha revelado decisiva para las *performance* europeas regionales. Ha demostrado una influencia mayor que la de la otra variable independiente citada que se ha extendido, con unos u otros matices, por casi todos los mecanismos de activación analizados. En este sentido, el nivel nacional ha tenido una relevancia decisiva sobre todo en los mecanismos derivados de la participación en el Consejo de Ministros de la UE, ya que tanto la participación directa como indirecta de las regiones europeas en este foro necesita de la delimitación de unas formulas de cooperación y coordinación muy desarrolladas entre las administraciones nacionales y las regionales.

Por ello, el modelo federal belga, que concede muy extensas competencias a las entidades sub-estatales a través de precisos y reglados acuerdos de coordinación entre las autoridades federales y las federadas, ha sido el que ha condicionado más profundamente de los tres la activación regional europea. La conformación de un Estado belga más allá de las formalidades, en la práctica bipolar, ha tenido una influencia decisiva en la activación europea valona y en la eficacia de la misma, no sólo desde el punto de vista de la extensión y la intensidad, sino también de la evidente elección de unos mecanismos en detrimento de otros.

De una parte, esa bipolaridad ha hecho de Valonia, una de las regiones más influyentes y representadas en los altos foros de discusión europea. El modelo nacional belga permite esta opción y en la práctica sólo debe compartirla con Flandes, por ello dentro de los sistemas de representación rotatoria que rigen en los países comunitarios o para la simple conformación de la posición nacional, resulta mucho más útil negociar prácticamente a dos, que hacerlo a diecisiete como las CC.AA españolas, o a veinte como deben hacerlo las regiones italianas.

De otra parte, ese mismo nivel nacional ha sido más decisivo para Valonia que para Canarias, Escocia y Toscana a la hora de dar preferencia a la inversión de tiempo y recursos en los mecanismos indirectos y en el de la representación en el Consejo de Ministros en detrimento de otros. Por ello, Valonia se ha interesado mínimamente por la interacción con la Comisión Europea, o su limitada intervención en el asociacionismo regional también estuvo marcada, al menos en su inicio, por un comportamiento reactivo a los movimientos flamenos. La variable de la dimensión nacional ha condicionado también enormemente en Valonia otros mecanismos en los que la región sí que se había tomado más interés. La *sui generis* representación valona en Bruselas en el seno de la Representación Permanente belga, o la amplia representación y su inesperado interés por el Comités de las Regiones así lo demuestran.

Menor relevancia ha tenido esta variable en el supuesto canario que en el caso de Valonia, aunque mayor que en los de Toscana y Canarias. Y es que si bien, Canarias sólo es una de las 17 CC.AA españolas, sin embargo ha sabido utilizar los resortes ofrecidos por el estado a través de las vías informales que ha sabido explotar en justificación a su específico condicionante de la Ultraperiferia.

Sin llegar tan lejos como en el caso valón, Escocia comparte algunos matices de la influencia del nivel nacional como condicionantes de su activación europea. Aunque el modelo británico no le conceda unas competencias tan extensas como el belga a Valonia, lo cierto es que tiene unas posibilidades de participación directa en el Consejo de la UE, y de influencia en la conformación de la postura nacional británica, superiores a las que puedan tener las CC.AA españolas o las regiones italianas. Vuelve a ser una cuestión matemática ya que en el caso británico, las posibilidades de representación y las voces a confrontar son sólo cuatro. Esas posibilidades conferidas por su estructura nacional han llevado a Escocia a desinteresarse en gran medida por la Comisión Europea (algo que prevemos tendría que estar cam-

biando desde la segunda mitad de 2007 al permitir sus fórmulas informales el mantenimiento de posiciones más escocesas y menos británicas); a orquestar un modelo de representación en Bruselas poco independiente y demasiado atento a las directrices de la Representación Permanente británica (también entendemos que esto debe venirse matizando desde el cambio de gobierno en Escocia de 2007); o a desaprovechar sus extensas posibilidades de participación en el Comité de las Regiones.

De nuestras cuatro regiones, Toscana ha sido aquella en la que comparativamente, a pesar de la indudable importancia de la dimensión nacional, la misma ha afectado menos o ha incentivado menos su activación europea. En Italia, el Estado central es todavía muy fuerte, y Toscana no goza de las atribuciones ni de las competencias en materia de acción exterior que Bélgica ofrece a Valonia. Además, y al contrario de lo que sucede en el RU y en Bélgica, y a semejanza de la situación españolas, el extenso número de regiones italianas hacen más complejos los equilibrios del reparto sub-estatal de la representación europea, y limitan enormemente las posibilidades de interacción de Toscana con las instituciones y organismos europeos.

Por ello, Toscana ha demostrado un mayor interés por aquellos mecanismos en los que la influencia de su estructura nacional era menos determinante, y mucho menos en los que los condicionantes nacionales limitaban en exceso su actuación. Así, Toscana no ha sido demasiado insistente, aunque no por ello menos de la media italiana, respecto a la participación directa o indirecta en el Consejo de Ministros de la UE. Sin embargo, el desarrollo de una orquestada estrategia de activación europea que otorga una especial importancia al fenómeno de la visibilidad política a escala europea a través del *lobbying* organizado, de la configuración de redes de contacto o *networking*, y de la adición de canales de activación utilizados, ha favorecido la utilización toscana de mecanismos como la CE, el asociacionismo interregional, o el establecimiento de una eficaz oficina de representación política en Bruselas. El CDR ha sido un caso atípico desde la perspectiva de la influencia del nivel nacional italiano, ya que a pesar de que el mismo limitaba enormemente las posibilidades de participación, esas dificultades supusieron un incentivo para asegurar la misma, que se vio beneficiada por la confluencia de otra serie de variables.

En función de lo analizado, podemos concluir que la variable independiente del nivel nacional constituye el condicionante más decisivo (tanto positiva como negativamente) de la activación europea regional y de la eficacia de la misma, si bien su trascendencia comparativa respecto a otras variables es más determinante en los casos de las entidades sub-estatales que gozan de mayores atribuciones y que pertenecen a modelos federales o cuasi-federales.

2. Las variables externas o de control

a) *El interés de las élites regionales*

Según hemos podido comprobar, una de las variables de control más decisivas en la determinación de la activación regional ascendente europea así como en la eficacia de cada uno de los mecanismos de activación seleccionados ha sido el interés y el liderazgo ejercido por las élites políticas regionales.

No se trata de un concepto novedoso sino que ya ha sido tenido en cuenta en el ámbito de las investigaciones comparadas sobre regiones de la UE con anterioridad. Concretamente: ya Borrás (1993) había puesto de manifiesto la responsabilidad de los políticos regionales en el desarrollo sub-estatal a escala europea; Piattoni y Smyrl (2000) y Profeti (2004) li-

garon la importancia de las elites políticas regionales a la eficacia de las políticas de adaptación regional dedicadas a la obtención de fondos estructurales procedente de las políticas de cohesión europeas; Jeffery (2000) insistió en que «la autoridad personal, el interés y el empeño invertidos por los responsables de liderar la política europea dentro de las entidades sub-estatales», constituyan una variable decisiva para aumentar la influencia regional en el proceso decisional europeo; e incluso Bolgherini (2003) otorgó a este factor una clara centralidad dentro de la activación regional ascendente de las regiones mediterráneas de la UE.

Si bien nosotros no vamos a otorgar a este factor la misma centralidad que Bolgherini, puesto que consideramos que al menos comparte la misma con la variable independiente del nivel nacional, y en algunos casos también con el condicionante socioeconómico, y con la de control de la *distinctiveness*, no pretendemos tampoco negar un ápice su trascendencia, ya que su relevancia es indiscutible a la hora de explicar las diferencias de activación entre las regiones seleccionadas. Y es que, como se ha encargado de recordar la literatura previamente citada, se hace referencia a una particular sensibilidad de la elite hacia la dimensión europea y «euro-regional», que puede ser concebida como un tipo de concienciación europea y que se centra en ciertos contextos y temas europeos derivados de la evolución de la realidad comunitaria, que se concreta a través de la proyección de la región a través de diversos canales de activación. En definitiva, nos referimos a «la capacidad de las elites regionales de tomar el desafío de la Europa unida y de utilizarlo a favor de su propia región, aprovechando todas las oportunidades que el cuadro europeo pone a su disposición» (Bolgherini, 2003, p.316).

Al hablar del interés de la elite regional hacemos referencia a un factor personal. Y es que la figura del político regional en su territorio y su iniciativa a escala europea juegan un papel clave en su propia capacidad para abrirse puertas, entrar en ciertos ámbitos y obtener, en definitiva, un concreto reconocimiento. En este sentido, se ha constatado que el factor de la personalidad al máximo nivel de la escala política regional determina decisivamente la intensidad de la activación europea regional, como consecuencia de las características personales y políticas de los individuos que ostentan cargos de máxima responsabilidad regional.

Más allá de las dotes políticas personales, la iniciativa europea exige de un fuerte e incontestable liderazgo regional, que legitime personalmente esa activación y la impermeabilice tanto de la oposición política regional como de los mismos aliados de gobierno. Por ello, aparte de tratarse evidentemente de una cuestión de conciencia y de responsabilidad política, se debe introducir también el elemento del carisma político. Un carisma referido esencialmente al liderazgo de los máximos responsables de los ejecutivos regionales para poder imponer su personalidad y elecciones propias, en este caso en materia de relaciones europeas y exteriores. Y nos referimos a ese carisma e iniciativa personal que tanto reconoció Europa en su momento a Pujol en Cataluña, o el que se ha atribuido a los dos últimos presidentes toscanos, Chiti y Martini. Ese carisma europeo del que han carecido los Primeros Ministros escoceses, especialmente Jack McConnell, o al que en unas dimensiones muy reducidas en relación a los primeros, sólo pudieron tener en su momento el valón Van Cauwenberghe, o el canario Martín (Tuñón, 2008).

Se trata de personalidades, que al margen de las limitaciones derivadas de las variables nacional y regional, disponen de una voluntad y de unas iniciativas personales que, tanto a escala política como administrativa, consiguen compensar los vínculos institucionales y diseñar y ejecutar un modelo regional particularmente interesado por la dimensión europea. Se trata de un nuevo tipo de elite regional, cuya presencia favorece la activación sub-estatal en

ámbito comunitario. El desarrollo de la misma es por tanto directamente proporcional a la activación regional. Si a ello, como veremos posteriormente, se le añaden unas altas dosis de continuidad de la dirección política de la región, y sobre todo de sus máximos representantes, y un vínculo de responsabilidad política directa del ejecutivo regional en relación al electorado; será todavía más probable que la activación europea sea de una mayor intensidad (Bolgherini, 2003, pp.325-326). Como explicaba el ex presidente toscano Vannino Chiti (TOS-7), la activación europea es una cuestión de elección personal: «Querer participar a escala europea es una opción. Lo era en el pasado y ahora es todavía más necesaria, en suma es una elección de sensibilidad política y cultural».

Como hemos visto, el interés de la elite regional va aparejado al liderazgo político especialmente en los casos en los que es el presidente del Ejecutivo regional es quien incide sobre las temáticas relativas a las cuestiones comunitarias y las convierte en el eje de su plan de gobierno. Entonces se convierte en un factor decisivo que determina tanto el momento como la calidad de la respuesta regional al desafío europeo. Esto deriva de una serie de factores como: la posición institucional que ocupa y que le permite ejercitar una sólida posición de dirección política, así como establecer las prioridades a escala administrativa; y el hecho de representar al conjunto del gobierno regional, lo que aumenta notablemente su eventual interés en relación a la temática europea. En definitiva, el hipotético empeño directo y la presencia del presidente regional en las negociaciones a través de los diferentes canales de activación contribuyen al aumento de la visibilidad externa de la región, y al crecimiento de su imagen de fiabilidad con respecto, tanto a las instituciones europeas como de otros socios, en proyectos y redes de cooperación interregional (Profeti, 2004, pp.274-275).

Y por mucho que pueda parecer sencillo *a priori*, no es tan frecuente que los líderes políticos regionales asuman un rol demasiado proactivo en cuestiones europeas. De una parte, su mandato está ligado a una renovación en las urnas de su apoyo electoral, y no suelen ser precisamente las cuestiones europeas las que hacen ganar o perder unas elecciones regionales. De otra, porque las políticas comunitarias suelen tener un perfil excesivamente técnico, motivo por el que los políticos deben apoyarse en los especialistas más allá de lo que quisieran, y provocan una actitud de cierto respeto hacia las mismas. En definitiva, la propia complejidad de la dimensión europea, y la dificultad de obtener beneficios inmediatos visibles electoralmente, son los principales inconvenientes que desmotivan a los presidentes regionales a la hora de incrementar su dedicación respecto a las cuestiones europeas.

Precisamente, en relación a esta variable, hemos podido advertir un comportamiento muy diferenciado en nuestros supuestos de estudio. Como vimos, el caso toscano representa el paradigma de la maximización de la variable. En Toscana se ha asistido a un verdadero interés y protagonismo de la elite política. Tanto Chiti desde 1992 a 2000, como Martini desde entonces, se han preocupado enormemente y en primera persona en la participación regional dentro del fenómeno del asociacionismo interregional, o en el Comité de las Regiones, madurando unos modelos de *networking* y *lobbying*, que han venido facilitando la progresiva visibilidad de la región en Europa.

Como ya advertimos, una cosa similar no ha sucedido en ningún momento en Escocia, y sólo de manera gradual y rebajada en Valonia entre 2000 y 2005, y en Canarias entre 2003 y 2005. En el caso escocés, el primer Primer Ministro, Donald Dewar, nunca mostró interés alguno por las cuestiones europeas, mientras su sucesor, Henry McLeish que sí lo mostró sólo pudo mantenerse en el cargo algo menos de un año. El tercer presidente escocés (también laborista como sus predecesores), Jack McConnell, demostró un limitado interés inicial que

se disipó enseguida y que tuvo en su pasiva gestión de su presidencia del grupo REG-LEG, entre 2003 y 2004, su máximo exponente³²⁵. Las promesas electorales del entonces candidato y desde mayo de 2007 nuevo Primer Ministro escocés, el nacionalista Alex Salmond, hacían presagiar un cambio radical en el interés de la elite política escocesa en relación a las dinámicas europeas, que sólo el tiempo podrá confirmar.

Por su parte, en el caso valón este factor sólo ha sido determinante de manera puntual y personificado en la figura del antiguo Ministro-presidente Van Cauwenberghe (VAL-22), quien durante sus cinco años de mandato tuvo la inquietud de sostener una presencia y un trabajo muy activos en el seno del Comité de las Regiones, que ha mantenido una vez abandonado el puesto de máximo mandatario regional valón. Una excepción a la por el mismo confirmada, «falta total de iniciativa e interés por las cuestiones europeas de la elite política valona», y demostrada por la falta de inquietudes europeas de su carismático antecesor y sucesor en el cargo, el regionalista Elio di Rupo.

La descrita situación valona puede reproducirse en el caso canario, en la figura del ex-presidente Adán Martín (2003-2007), el único entre la elite política regional que durante los tres últimos lustros ha sostenido un acercamiento a las temáticas europeas más refinado y convencido en búsqueda de una cierta fiabilidad y visibilidad política, y menos pragmático que el de los demás dirigentes canarios (Hernández Ferreiro, CAN-13).

Sin embargo, al empeño de los presidentes regionales debe acompañar el reconocimiento a escala europea de la fiabilidad de la institución regional, ya que como explicaba el antiguo presidente toscano Chiti (TOS-8): «Europa sólo pide puntualidad, competencia y fiabilidad. Y sólo a partir de estas condiciones se puede construir un reconocimiento y un prestigio para las regiones». Y es que, si el presidente regional no está respaldado por una administración eficiente y dispone de la posibilidad de imprimir una dirección política unívoca y coherente en asuntos comunitarios, el interés del presidente no será suficiente para garantizar una extensa y sistemática activación europea, porque ese liderazgo político es determinante pero no suficiente, ya que supone un valor añadido que permite a la región mejorar su capacidad de proyección externa y visibilidad a escala europea³²⁶.

Como ya se ha podido intuir en el desarrollo de las presentes explicaciones, esta variable dependiente del interés y el liderazgo políticos de las elites regionales, se encuentra íntimamente ligada a otros factores como la sinergia entre esa elite política y el nivel administrativo de una parte, así como por el de la denominada *path dependance*, o tendencia de proseguir el camino trazado por sus predecesores, incluidas ciertas características personales como el carisma, el liderazgo y la iniciativa política en la manera de gestionar la región.

b) La sinergia de la elite política con el nivel administrativo

El mero interés personal y liderazgo del presidente regional y de su más estrecho equipo de colaboradores no es condición suficiente para asegurar unas altas dosis de activación

³²⁵ Tanto los académicos escoceses, como sus oponentes políticos califican de asombrosa su falta de interés y pasividad por elevar el perfil y la visibilidad escocesa en Europa, con motivo de la oportunidad brindada por su presidencia del grupo REG-LEG (Scott, ESC-16; y Gallie, ESC-7).

³²⁶ En este sentido compartimos argumento con Stefania Profeti (2004, pp.274-278).

europea, ni para la que la misma sea eficaz. Es muy poco probable que una región pueda desarrollar unos altos índices de activación europea si no cuenta con el respaldo y la motivación suficientes a escala administrativa. Y es que durante el análisis de nuestros casos hemos apreciado que la política europea, y especialmente su dimensión europea, tanto por su naturaleza como por características técnicas y procedimentales, exige un notable involucramiento e iniciativa por parte también del personal de la administración regional.

Por ello, al hablar de sinergia entre la elite política y el máximo nivel administrativo hacemos referencia al mayor o menor grado de desarrollo de la relación de confianza y colaboración entre los dirigentes políticos y los altos funcionarios de la administración regional, que en la práctica supone una constante interrelación entre sus respectivas responsabilidades y campos de acción. Este factor ha tenido una importancia muy destacada en el supuesto toscano tal y como se ha visto a lo largo de la explicación de ese caso de estudio y como han puesto de manifiesto las recientes investigaciones de Bolgherini (2003) y Profeti (2004), y de manera más matizada y con algunas diferencias en el caso valón.

La complicidad, en algunos casos hasta personal, necesaria en esta especial relación entre estos tipos de agentes regionales, exige de la asunción de sus respectivas responsabilidades entre ambas partes y de la concienciación de la necesidad del impulso conjunto y común de la dimensión europea de las iniciativas regionales. Y no se trata sólo de la concienciación a escala administrativa de la importancia de los asuntos europeos, sino de la imperiosa necesidad de que entre la administración y la elite política que la dirige exista esa sinergia, ese *feeling* común, que suponga una impronta decisiva en el trabajo técnico del conjunto de la administración regional.

Precisamente en este sentido encontramos las mayores diferencias entre Toscana y los casos de Canarias y Valonia. Mientras que en el primero de los casos esa complicidad viene siendo evidente y desde hace tres lustros los presidentes regionales han construido con éxito un «modelo ligero»³²⁷ de decisión regional en cuestiones europeas liderado directamente por el presidente del ejecutivo y apoyado por un número muy reducido de altos funcionarios y asesores de su total confianza; en Valonia y Canarias hemos constatado una ausencia general (más allá de los puntuales ejemplos aportados) de concienciación de la elite política por las dinámicas europeas, contrarrestada por una notable implicación e interés por parte de las elites administrativas, que en este caso han sido las que han hecho todo lo posible por embarcar a las primeras en el discurso europeo. A diferencia de estos dos supuestos, la falta de implicación de las elites políticas, que constatamos en Escocia hasta 2007, no se ha visto compensada por un notable interés a escala administrativa.

El discurso, que se repite continuamente desde Florencia, avala nuestra explicación. «Aquí en Toscana ha existido una elección fuerte sobre esta relación con Europa, en la que la política no sólo ha hecho su parte sino que ha convencido de la importancia de la cuestión, no sólo a un sector de la administración (...), sino al conjunto de los dirigentes», relataba el ex presidente regional Chiti (TOS-8). Una explicación que confirman las contundentes apreciaciones del director de la oficina regional, Mario Badii (TOS-3), precisamente uno de los integrantes de ese reducidísimo grupo de altos funcionarios de máxima confianza del

³²⁷ Término acuñado por Paolo Giannarelli (TOS-10).

presidente regional, que recogimos en su momento y creemos conveniente volver a reproducir aquí: «El caso toscano es bastante particular porque la cuestión europea ha sido siempre la prioridad. Primero del presidente, después todos sus Consejeros detrás de él, a continuación de los equipos administrativos de los Consejeros, y así sucesivamente». Una apreciación que unida a la de Chiti, pone de manifiesto que, no sólo el Presidente regional y su ejecutivo, sino toda la administración regional toscana, han hecho de la dinámica y la representación europea, un modo de gobierno.

Una situación como anunciábamos diferente a la de Valonia. Y es que como confirmaba el ex Ministro-presidente Van Cauwenberghe, único máximo responsable del ejecutivo valón al que pudimos atribuirle un notable interés por las dinámicas europeas, existe una falta total de iniciativa e interés entre la elite política europea por la dimensión europea. Y precisamente, esa falta de interés conlleva la elección de otras prioridades políticas a la hora de invertir los recursos regionales, motivo por el que los más cualificados funcionarios valones se lamentaban por la falta de personal para la gestión de los asuntos europeos. El hecho de que el director de la Delegación de Valonia en Bruselas se quejase de que a pesar de la necesidad de ampliar su plantilla, entre otros con un economista, había renunciado a tal posibilidad por la necesidad de aunar las sucesivas voluntades y aprobaciones del director de la División de Asuntos Internacionales, de la ministra del ramo (lo que en la práctica en cuestiones europeas suponía acudir al mismo Ministro-presidente), y del ministro de Economía; ponen de manifiesto que ni la elite política está concernida, ni existe sinergia entre políticos y funcionarios, y que si unos tiran algo de los otros, son por cuestiones técnicas de funcionamiento, los funcionarios de los políticos y no al revés.

Algo parecido a lo acaecido en Valonia ha sucedido en Canarias. A excepción del caso de Martín, la despreocupación de los altos dirigentes regionales por las dinámicas europeas, salvo evidentemente en relación a su dimensión económica, ha sido evidente. Un desinterés en primera persona que sin embargo no ha implicado una paralela falta de exigencia de resultados respecto a sus elites administrativas. En este sentido, el modelo canario ha ponderado el inteligente trabajo en un estratégico segundo plano de los funcionarios por encima de la política de altos vuelos. Canarias ha procurado los recursos humanos y financieros necesarios para asegurar los réditos del decisivo trabajo de sus funcionarios dedicados a cuestiones europeas. De esta manera, esa elite administrativa, si bien no se ha sentido desasistida como la valona, sí que se ha visto indispensable, ya que ha comprendido que hasta la fecha, los políticos canarios tienen la clara prioridad de la política regional, en ocasiones la nacional, y sólo están disponibles a escala europea muy puntualmente para firmar acuerdos que sus funcionarios gestionaron previamente (Tuñón, 2008).

Sin embargo, esa incompreensión política ha tenido en Valonia un efecto imprevisto. Esa falta de apoyo político ha constituido un factor de cohesión para la reducida parte de la administración valona dedicada a los asuntos europeos, que ha sentido la responsabilidad prácticamente directa de gestionar las temáticas europeas, algo que ha fomentado la complicidad de estos funcionarios que han pasado prácticamente a considerar su trabajo como un auténtico desafío, que resulta mucho más gratificante cuando se traduce en unos resultados que son fácilmente atribuibles a un reducido grupo de personas. Esta circunstancia, que en el caso toscano sí que cuenta con el apoyo incondicional de la elite política regional, fue también constatada para esa región italiana por la antes mencionada investigación de Bolgherini (2003, pp.323-324).

Para concluir debemos subrayar que la existencia de relaciones de confianza entre la elite política y la administrativa ha demostrado jugar un rol determinante aunque indirecto, res-

pecto a la activación regional a escala comunitaria, ya que la complicidad entre ambas favorece la consolidación de la estrategia regional de contacto con Bruselas, y la ausencia de la misma (por la falta de interés bien de los funcionarios, bien de los políticos como en Valonia, bien de ambos como en Escocia) condiciona negativamente esa estrategia.

c) *La estabilidad y la continuidad de las mayorías: la «path dependance»*

Muy relacionada también con la variable del interés personal y liderazgo del presidente regional y de su más estrecho equipo de colaboradores, se encuentra la de la estabilidad y la continuidad personal de las mayorías de gobierno regionales, también conocida como *path dependance*. Y es que no sólo beneficia la activación europea de una región el interés de la élite política y la complicidad adquirida con los altos funcionarios de la administración regional, sino que resulta también determinante en muchas ocasiones que el liderazgo político, del que suele depender la designación de la élite administrativa regional, tenga una suficiente continuidad temporal que facilite la ejecución de la estrategia regional en un ámbito europeo, cuyas dinámicas raramente se modulan a corto plazo.

La continuidad de la implicación regional en los asuntos europeos, tanto desde el punto de vista de la composición de las mayorías de gobierno del ejecutivo, como desde la personal de los políticos y los funcionarios de referencia decisivos también a escala sub-estatal, se ha revelado también como un factor condicionante (con una mayor intensidad en uno casos que en otros) de la activación regional. Como muy acertadamente explica Bolgherini (2003, p.320), «si en una región ha existido la presencia de un fuerte liderazgo que ha conseguido por su carisma, por su persistencia en el tiempo, o por ambas; determinar el modo actuación de la región en relación a Europa, el interés por ciertos ámbitos comunitarios y, por consiguiente, la intensidad de la activación de la misma región, es probable que la misma sea mayormente activa, tal vez con las mismas formas y prioridades, y en consecuencia esté más presente en Europa respecto a otras que han vivido turbulencias políticas en sus ejecutivos, o cuyas personalidades políticas y elites administrativas no están lo suficientemente dotadas de iniciativa europea».

Y ésta es una situación relativamente frecuente dentro de España. Así sucedió en la Cataluña dirigida por Jordi Pujol, y todavía acontece en la Andalucía de Manuel Chaves, o en Canarias de la mano de Coalición Canaria. Como hemos advertido, tampoco es extraña para las regiones objeto de nuestro caso de estudio. Sólo en el caso escocés se ha quebrado en 2007 la continuidad de las mayorías de gobierno lideradas por los laboristas en coalición con los liberales; ya que las de centro izquierda son una constante tanto en Valonia como en Toscana desde hace tres décadas. Si bien es cierto, que esa continuidad ha tenido su influencia en una activación más intensa y sistemática en el caso toscano que en el valón.

Y es que la estabilidad de las mayorías de gobierno toscanas lideradas por Democrazia di Sinistra, que han visto sólo un cambio de presidente regional en los últimos quince años, ha favorecido el desarrollo de una actividad de gobierno caracterizada por la consolidación de la persecución de unos objetivos definidos, por la confianza del crecimiento de la relación de confianza entre los diversos componentes del ejecutivo regional, derivado también de la larga permanencia de las mismas personalidades dentro de la administración. La ausencia de crisis políticas y cambios de gobierno ha aportado a los sucesivos ejecutivos toscanos la confianza para actuar en el ámbito europeo sin la inmediatez que una mayor disputa electoral regional hubiera determinado (Profeti, 2004, p.262). Las palabras del antiguo presidente Chiti

(TOS-8) confirman esta apreciación: «Aquí en Toscana, no sólo han cambiado las legislaturas y los ejecutivos, sino también los presidentes, e igualmente se continúa por el mismo camino. El punto de referencia de Europa, la manera de encarar Europa, la idea de ir hacia adelante lo máximo posible, el modo de funcionar de la administración regional, el modo de utilizar los recursos, el mismo método de relacionarse con la sociedad toscana, han permanecido constantes (...)».

Ello ha permitido a esta región italiana desarrollar una orquestada estrategia europea, basada en una red de relaciones y contactos, madurados con el tiempo y por la confianza adquirida por sus máximos dirigentes políticos y administrativos, que ha utilizado todos los canales a su disposición. Entre ellos especialmente, y como consecuencia de esas continuidad y estabilidad, los de la participación en el Comité de las Regiones, en las diferentes asociaciones interregionales, así como el de la propia oficina de representación en Bruselas.

Por su parte, Valonia ha sido claramente aquella de nuestras regiones que a pesar de gozar de esa estabilidad y continuidad de sus mayorías de gobierno regionales, no ha sabido aprovechar, al menos comparativamente en relación a Toscana, las oportunidades que esta variable le brindaba. Y es que sólo pudimos constatar en su momento una influencia evidente en el caso de su participación en el Comité de las Regiones, de la mano del ex presidente Van Cauwenberghe. Por ello, entendemos que Valonia ha perdido la oportunidad que esta continuidad le ofrecía para exhibir una mucho más elevada activación a través al menos de los mecanismos del asociacionismo regional y de su delegación en Bruselas. Si bien somos conscientes, que en las *performance* valonas en ellos, al igual que en el conjunto de la activación regional, pesó más la variable independiente del nivel nacional que la de control de la *path dependence*.

Como hemos venido insistiendo, esas estabilidad y continuidad, que por otra parte databan sólo desde 1999 en el caso escocés, se han quebrado con la llegada al gobierno en minoría de los nacionalistas en detrimento de la coalición que gobernó la entidad sub-estatal británica hasta 2007. En espera de los futuros cambios en la estrategia europea del nuevo gobierno escocés, sólo podemos constatar la influencia de esa limitada *path dependence* entre 1999 y 2007, en el caso de la oficina de representación regional en Bruselas. Y además, su influencia no fue como en el caso toscano de signo positivo, sino negativo. El trabajo y la activación regional a través de ese *bureau* de representación se vio constreñido por la persistencia de las elites políticas y administrativas de Edimburgo, así como por la coincidencia política de las mismas con las del gobierno central de Londres, como veremos más adelante.

También se puede hablar de una *path dependence* para Canarias, sin embargo la misma genera ciertos matices. Si bien Coalición Canaria viene liderando el Gobierno regional desde 1993, tanto sus socios de gobierno como la misma figura de los presidentes regionales han cambiado constantemente. Se trata por tanto de una estabilidad o *path dependence* exclusivamente de partido, apoyada eso sí en unos funcionarios regionales especializados en dinámicas europeas que sí que permanecen estables y longevamente en sus cargos en elevada sintonía con el ejecutivo regional³²⁸. Por ello, el impacto de una *path dependence* restrin-

³²⁸ Políticos y académicos canarios, de signo tanto progresista como conservador, calificaron *off the record* esa elevada sintonía como una muestra evidente de servilismo, nepotismo y clientelismo político.

gida como la canaria no puede ser tan decisivo ni tan elevado para la activación europea regional como el de la toscana.

d) *La «distinctiveness»*

Con esta expresión inglesa nos referimos de manera sintética a la variable externa que relaciona la falta de afinidad política entre los gobiernos regional y nacional con la activación regional europea. En su momento nos planteábamos en qué medida la coincidencia del color de las mayorías de gobierno a ambos niveles potenciaba o hacía disminuir el interés por la movilización regional con respecto a Bruselas. A priori podría entenderse que la coincidencia de signo político entre el Gobierno regional y el estatal evita problemas y facilita la actividad paradiplomática exterior de la región. Pero de otra parte, también parecía lógico sostener la hipótesis contraria, es decir que el diferente color político de las mayorías de gobierno regional y nacional, incentivaba la activación regional con respecto a Bruselas, al entenderse la misma como una manera de salvar las restricciones nacionales, y acudir a la capital europea a resolver las cuestiones que con motivo del debate y la disputa política interna no pueden resolverse en la capital del Estado.

En el segundo de los sentidos, hace más de una década el británico Marks había introducido el concepto, con la intención de explicar: cómo algunas regiones deciden en relación a otras activarse con anticipación y de manera más convencida respecto a Bruselas; y la relación directamente proporcional de esa diferencia de movilizaciones con las mayores fricciones entre los gobiernos regionales y los centrales, en base a diferentes colores políticos o por distintas aspiraciones de autonomía, motivos por los que existen mayores probabilidades de que los gobiernos regionales decidan cortocircuitar el filtro estatal para interactuar directamente con las instituciones comunitarias (Marks, Nielsen, Ray y Salk, 1996).

A estas alturas de nuestra investigación, como ya preveía Marks, estamos en condiciones de confirmar la segunda de aquellas hipótesis y refutar la primera. En este sentido, el análisis del caso escocés aporta pistas concluyentes para negar que la coincidencia del color político de las mayorías de gobierno regional suponga un incentivo para la activación regional sino todo lo contrario; mientras que los resultados del análisis del supuesto toscano son cristalinos a la hora de relacionar la *distinctiveness* con un aumento de la activación regional.

Y del estudio de ambos casos no sólo hemos obtenido conclusiones contundentes sino que también hemos podido advertir que la intensidad de la influencia de esta variable en la determinación de la activación europea regional es muy elevada, comparable en importancia a la del interés de las elites regionales y necesariamente interrelacionada con ella, y sólo superada, más en términos de impacto de la activación que de activación en sí misma, por la variable independiente del nivel nacional.

Los resultados del análisis del caso toscano al respecto, confirman las apreciaciones que Profeti (2004, pp.267-268) hacía acerca de que la hipótesis de la *distinctiveness* parece realizada a medida para explicar la activación europea de esta región italiana. Y es que Toscana es una región tradicionalmente roja, gobernada históricamente por mayorías dominadas por el Partido Comunista Italiano y los sucesores del mismo; en la que desde final de la década de los setenta sus elites político-administrativas han propuesto un modelo innovador de política que ha visto en el ámbito comunitario la ocasión de resarcirse de su exclusión forzosa de la gestión de la política nacional. De hecho, como vimos Toscana ha venido demostrando un notable interés en relación con las cuestiones europeas llegando a Bruselas antes que la

mayoría de las regiones europeas, o interesándose desde antiguo por la fundación de asociaciones interregionales, con la intención de crear un modelo propio en clave europea, ya que las elites toscanas en muchas ocasiones se han sentido mejor comprendidas en Bruselas que en Roma. En este aspecto, podemos encontrar un parangón casi perfecto dentro del marco de referencia español, entre la Toscana de Chiti y Martini y la Cataluña de Pujol, carismático presidente catalán y líder de la coalición conservadora y nacionalista *Convergència i Unió* durante los casi tres lustros de presidencia del gobierno español del progresista Felipe González.

La importancia en el supuesto toscano de esta variable que la convierte en capital para la determinación de la activación europea de la región, radica en que como explicamos, se ha constatado su influencia en la utilización de al menos cuatro de los seis canales de activación analizados. En este sentido, la *distinctiveness* ha condicionado la participación directa en el Consejo de Ministros, el interés toscano por participar en la conformación de la postura italiana a defender ante las instituciones europeas; pero sobre todo a la hora de conformar un peculiar modelo de representación ante las instituciones europeas, ligero pero muy activo, y de un perfil político no comparable al de ninguna región italiana y escasamente común en Bruselas; o su entusiasmada y cualificada participación dentro del asociacionismo interregional.

Escocia, es con algunos matices, el reverso de la moneda que representa Toscana. Desde la conformación del gobierno regional en 1999 y hasta 2007, no ha existido precisamente *distinctiveness*, sino ausencia de la misma por la coincidencia política de las mayorías de gobierno de Londres y de Edimburgo. Y en la práctica esa ausencia de distinción política ha condicionado la activación europea escocesa, si bien lo ha hecho de forma negativa. Y es que la coincidencia de mayorías laboristas en ambos niveles de gobierno ha desincentivado la activación escocesa en relación a su participación directa en el Consejo de Ministros de la UE, aunque por el contrario potenció su participación en la conformación de la posición británica, si bien las negociaciones se sustanciaban mayormente de manera informal a través de los cauces internos del partido dominante, con lo que la activación escocesa en ningún momento podía exhibir una postura alejada de la línea británica. La misma explicación sirve como condicionante también del escaso interés por la interacción regional con la Comisión Europea, o para la conformación de un modelo de oficina de representación en Bruselas que no goza de independencia alguna respecto a la Delegación Permanente británica.

Tal y como se ha reflejado ya ampliamente, esa ausencia de *distinctiveness* se ha quebrado tras las últimas elecciones escocesas de mayo de 2007. Por ello, podemos prever que las fricciones políticas entre los gobiernos de distinto color de Londres y Edimburgo, incentivarán la activación regional escocesa a través de la mayor parte de los canales habilitados al efecto. Esos cambios tendrán sobre todo reflejo en la participación directa en el Consejo de Ministros, y en la configuración de un modelo distinto de representación en Bruselas (inmediatamente tras el cambio de gobierno ha comenzado a renovarse); aunque dudamos de la repercusión que podrá tener en cuanto a la negociación de la postura común británica, ya que tanto puede ser un incentivo para el debate y la negociación como un *handicap* para ello, por encontrar el ejecutivo regional mecanismos más interesantes para defender sus reivindicaciones más escocesas.

No nos hemos referido a Valonia en relación a esta variable, ya que la misma no condiciona de manera relevante la activación regional europea como sucede en Escocia y Toscana. El motivo reside en que pese a la sucesión de mayorías de gobierno lideradas por el Partido

Socialista Valón, la elevada fragmentación del arco político belga y el *cleavage* de la distinción lingüística para la conformación de partidos políticos en ese país, impiden establecer conexiones y relaciones evidentes de causalidad entre la distinción en el color de los gobiernos del nivel estatal y sub-estatal y la activación europea valona; que además está preferentemente determinada por la variable del nivel nacional.

El caso canario también presenta un elevado grado de complejidad con respecto a la variable de la *distinctiveness*. Como se adelantó, la canaria es tanto una *distinctiveness* forzada como matizada. Y es que Coalición Canaria (CC) que viene liderando las mayorías de gobierno en el Archipiélago desde 1993, sólo puede alcanzar una representación testimonial en el Parlamento nacional, motivo por el que el liderazgo político de las mayorías de gobierno de Madrid viene obligatoriamente difiriendo del regional. De otra parte, para formar el Gobierno regional, CC no tiene más alternativas que pactar con PP o PSOE, los dos partidos nacionales de mayor envergadura que lideran los Gobiernos de Madrid desde 1982. Por ello, aunque el presidente canario y el español no sean del mismo partido, en muchas ocasiones sus compañeros de coalición sí que coinciden políticamente con el Gobierno de Madrid. Si bien es cierto, que como sucede desde verano de 2007, cuando la coalición de Gobierno en Canarias (CC y PP), no coincide con el color del gobierno estatal (PSOE), la *distinctiveness* aparece como excusa perfecta para acudir a Bruselas, bajo el manido argumento de que las reivindicaciones canarias son mejor atendidas en la capital europea que en la española.

e) *La cuestión socioeconómica*

No se trata de un argumento nuevo. Hace más de una década que los académicos vienen analizando la posible influencia del factor socioeconómico en el ámbito de la activación regional europea. Desde entonces se ha estudiado esta variable exógena desde el punto de vista de la manera en la que la capacidad de activación europea regional depende del dinamismo y del desarrollo económico de cada una de las diferentes entidades sub-estatales. De esta manera, se ha venido sosteniendo tanto que las regiones más ricas y desarrolladas tendrían más instrumentos para poder aprovechar mejor los canales de activación a escala europea motivo por el que las más pobres tendrían asimismo menos posibilidades de éxito (Rhodes, 1995); como la hipótesis contraria de que las regiones más ricas se activan menos en el ámbito europeo que las más pobres al tener menos necesidad económica de hacerlo (Jones y Keating, 1995).

En aquellas primeras investigaciones acerca del nivel económico regional como condicionante, bien positivo, bien negativo de la activación regional europea, la variable socioeconómica aparecía junto a la político institucional, como decisiva a la hora de determinar esa movilización. Aquellos estudios, daban prioridad a estas variables y no otorgaban demasiada relevancia a la influencia de otras variables concomitantes. Sin embargo, Jeffery (2000) hace mención a factores constitucionales, relaciones intergubernamentales y partenariados, pero olvida ya la variable económica para justificar la activación ascendente regional. Apenas tres años más tarde Bolgherini (2003) insistía en que ya no era posible explicar el interés regional por las dinámicas europeas solamente en función de la combinación de la variable político institucional y la socioeconómica sino que resultaba indispensable atender además a la influencia de otras variables.

Los resultados de nuestra investigación confirman esta tendencia de rebajar la importancia que tiene el hecho de que una región sea más o menos rica, cuando de influir sobre las instituciones de la UE se trata. No pretendemos de esta forma negar la evidencia. La componen-

te económica tiene todavía su relevancia y condiciona e influye en la activación regional. No en vano, resulta innegable que tradicionalmente muchas regiones europeas han considerado a la UE como una interesantísima fuente de recursos financieros a la hora de paliar sus necesidades y deficiencias económicas regionales, y que en muchos de los casos su primitivo interés por las dinámicas europeas ha derivado de la necesidad de adaptarse y participar en las políticas regionales de la UE, fundamentalmente en relación a los fondos estructurales. Por ello, todavía hoy las regiones europeas entienden la oportunidad de la activación europea en términos económicos, pues nadie invierte recursos en aquello que entiende que no le será rentable. Sin embargo, hoy en día los beneficios que las regiones pueden obtener de la UE no siempre son reducibles en términos económicos. La influencia, la presencia, la visibilidad o la formación de redes de contacto, evidentemente implican unos beneficios para las regiones, pero éstos no siempre son fácilmente cuantificables en términos económicos. Por ello, aunque pueda influir como un factor más el hecho de que una región sea comparativamente en relación al resto de la UE rica o pobre, hemos constatado que actualmente no siempre es un factor decisivo, y que otras variables son más determinantes en relación a la activación regional europea, para muchos de los casos, o al menos tan determinantes como la variable socioeconómica, en otros (Tuñón, 2007).

Aún concibiendo como limitada y moderada la influencia de la variable socio-económica, hemos detectado su relevancia al menos parcial para algunos mecanismos de nuestros casos de estudio. En ese sentido, uno de los motivos por los que Escocia se molesta por acudir preferentemente a los Consejos de Pesca y Agricultura radica en la defensa de su industria pesquera o en su interés por asegurarse la explotación de los nuevos yacimientos de petróleo encontrados en el Mar del Norte. Por su parte, la participación de Valonia en diferentes asociaciones interregionales, o el liderazgo que Canarias ejerce en el grupo de las RUP, también se explica en parte por su necesidad de aprovechar cada una de las oportunidades que se le presentan para paliar o mejorar sus situaciones económicas.

Sin embargo, en términos generales el hecho de que Toscana sea de nuestras cuatro regiones tanto la que presenta unos índices de PIB más elevados (122% de la media europea por encima del 109% de Escocia, el 92% de Canarias y del 84% de Valonia), como la que ha demostrado una más extensa y sistemática activación nos podría invitar a confirmar aquellas teorías que partían de la hipótesis de que las regiones más favorecidas económicamente tienen más recursos y motivos para activarse hacia Bruselas que las más desfavorecidas. Sin embargo, esta posibilidad no se confirma en el caso de la comparación de Valonia y Canarias con Escocia, puesto que la británica, más rica que ambas, se ha venido activando hasta 2007 menos que aquellas.

La última no se trata de una comparación inocente, puesto que además justifica la desmitificación que hacemos de la importancia de esta variable para explicar la activación regional europea. Valonia y Canarias se activan más que Escocia, e indudablemente lo hacen también con mejores resultados, pero ello no se debe a que sean más débiles económicamente y por tanto lo necesiten más, sino a que otras variables, entre las que resulta decisiva la del nivel nacional derivada de los modelos constitucional y nacionales belga y español, o al específico condicionante de la Ultraperiferia, así se lo permiten (Tuñón, 2008). Por otra parte, también Toscana se activa más que Valonia, pero ello no se debe a que sea más rica, sino a la confluencia y la participación de otra serie de condicionantes como el interés de las elites políticas regionales, la sinergia de las mismas con la administración regional, o la *distinctiveness*, entre otras, que influyen más en la movilización toscana que en la valona.

Por todo lo anterior, debemos reconocer que para las regiones de índices económicos más bajos de nuestro análisis (Canarias y Valonia), la investigación ha constatado que la variable de la cuestión socio-económica ha incentivado sus respectivas activaciones europeas de una manera superior al caso de las regiones de índices económicos más elevados (Toscana y Escocia). Sin embargo, debemos relativizar la incidencia de esta variable por la diferencia de niveles de riqueza que existe entre las regiones que han exhibido una más extensa y profunda activación europea (Canarias y Toscana).

f) *La identidad regional y el nacionalismo*

Otra de las variables que los estudios sobre la movilización sub-estatal en la UE han tenido tradicionalmente en cuenta ha sido la de la posible influencia de la existencia de una fuerte identidad regional como determinante de una mayor activación europea. Por identidad regional entendemos todo un conjunto de aspectos históricos, lingüísticos, culturales, pero también la componente nacionalista. La utilización de esta variable pretende delimitar si aquellas regiones que poseen una fuerte identidad, son o no más propensas a activarse a escala europea para la legitimación y el reconocimiento de esas peculiaridades³²⁹. Se trata de analizar si esas regiones entienden su presencia en Bruselas y la adquisición de reconocimiento e influencia internacional como una oportunidad para ganar autonomía o si por el contrario, esas entidades sub-estatales ya han obtenido suficiente distinción a escala nacional que no entienden necesario el ámbito europeo para ganar más autonomía (Dandoy y Massart, 2005, p.28). Uno de los factores en ocasiones determinante de esta variable y que en algunas investigaciones aparece como variable externa autónoma es el del nacionalismo. En ese sentido se trataría entonces de constatar si el nacionalismo de algunas regiones europeas como Escocia, permite o no explicar en parte la intensidad de la acción internacional de estas entidades no soberanas (Paquin, 2005, p.133).

En términos generales podemos concluir que la identidad regional ha condicionado el interés por las dinámicas europeas de nuestros casos de estudio. Sin embargo, debemos advertir que no se trata de la variable más decisiva, y que aunque ha tenido su relevancia a la hora de condicionar la activación europea regional, no ha sido determinante en sí misma.

Además nos encontramos con la dificultad de atribuir o no a cada una de las regiones mayores o menores dosis de identidad regional. Y es que ninguno de los expertos consultados para esta investigación negaría a su entidad sub-estatal la posesión de su propia identidad regional. Si bien Escocia es la única respecto a la que podemos hablar propiamente de identidad nacional y conciencia de nación; no es menos cierto que en Toscana existe una desarrollada identidad regional de tipo cultural relacionada con el profundo arraigo de su población por su territorio; que en Valonia se ha venido desarrollando una identidad regional reactiva y mimética con respecto al desarrollo de la identidad flamenca y en respuesta a la misma como consecuencia de la realidad bipolar belga; o que en Canarias existe una arraigada identidad insular y cierta medida también archipelágica.

Por todo esto, resulta imposible concluir que las regiones con identidad regional se activan más que las que no la tienen o todo lo contrario, puesto que todas nuestras regiones gozan de su respectiva identidad regional, aunque los factores predominantes que la componen di-

³²⁹ A esta cuestión respondía de manera afirmativa Michael Keating (1996).

fieran en los cuatro casos. Como todas tienen su identidad regional, y unas se activan más que otras, entendemos que no se trata de una variable determinante en un sentido u otro, sino que funciona como acompañante de otras más decisivas.

Aún así, resulta innegable al menos en el caso toscano, y en menor medida en el canario, la relevancia de su identidad regional como condicionante de una activación positiva. Esa identidad, en concurrencia con variables muy relacionadas como la *distinctiveness* o el especial interés por las dinámicas europeas de las elites regionales, han influido en la conformación de una programada estrategia de activación basada en el desarrollo de las técnicas de presión, los contactos personales y la adición de los canales de activación utilizados. Esas estrategias de activación europea toscana y canaria habrían sido muy diferente de no haber poseído las regiones esa específica identidad regional, pero es imposible determinar en qué porcentaje es consecuencia de la misma.

En el lado opuesto tenemos el caso escocés. Se trata de la única de las cuatro en la que resulta esencial el componente nacionalista. Y a pesar de las predicciones de Keating (1996), o de la referencia de Jeffery (2000): «El histórico camino de Escocia como sociedad civil (...) le permitirá extender su influencia» europea; se trata de la entidad sub-estatal en relación a la cual hemos constatado hasta 2007 una menor activación europea de todas las que componen nuestra investigación. Es decir, nuestros resultados no consiguen validar la premisa de que aquellas regiones en las que existe una fuerte componente nacionalista haya también una mayor activación europea.

A pesar de ello, el hecho de que no la validen tampoco implica en este caso que la refuten. Sólo demuestra que otras variables se han revelado como más decisivas en relación a la activación europea que ésta. El motivo reside en que la activación escocesa hasta 2007 se ha visto enormemente condicionada por la variable independiente del nivel nacional, en tanto a las limitaciones y condicionantes que el sistema británico ha impuesto a la activación europea escocesa, así como por la variable de control de la ausencia de *distinctiveness* hasta mayo de ese año entre los gobiernos de Londres y Edimburgo. En todo este tiempo, esas variables han pesado más que la de la identidad regional y han condicionado una movilización escocesa muy limitada.

Sin embargo, no podemos negar la importancia de la identidad nacional escocesa como condicionante de su activación regional, e incluso predecimos el incremento de la misma. Como hemos venido reiterando, el ascenso al gobierno regional de un gobierno en minoría liderado por el Partido Nacional Escocés (SNP) desde mayo de 2007, rompe con esa ausencia de *distinctiveness* y augura una muy elevada activación europea según prometían antes de las elecciones diferentes miembros del partido. De hecho, algunas de las primeras medidas del nuevo gabinete de Alex Salmond, como el nombramiento de una ministra para Europa, Relaciones Exteriores y Cultura, o el inicio de la reestructuración de la oficina de representación en Bruselas, así lo confirman.

IV. LA INFLUENCIA DE LAS REGIONES EN LA UE: CONSIDERACIONES CONCLUSIVAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

1. Recapitulación. Las correlaciones claves

A lo largo del presente estudio se ha discutido acerca de la activación regional ascendente europea, haciendo especial hincapié en los mecanismos que las entidades sub-estata-

les europeas utilizan para intentar influir en las decisiones que se toman en Bruselas, así como en los factores que incentivan la utilización de los mismos.

En ese sentido, en el primero de los capítulos se buscó exponer, a manera de introducción, la situación de las entidades sub-estatales dentro del entramado del actual proceso de europeización. Nos apoyamos en aquellos trabajos previos que han venido abordando la existencia de un *Tercer Nivel* de gobierno a escala europea, por debajo del de los estados pero por encima del de las entidades locales, como fórmula a potenciar para la efectiva implementación del principio de subsidiariedad. Dentro del incierto periodo actual en el que está inmersa la UE, a la espera de que el Tratado de Reforma de Lisboa (versión rebajada de la hasta el momento inalcanzada Constitución Europea) entre en vigor, resulta innegable la trascendencia de la existencia de un nivel regional de gobierno en la mayor parte de los antiguos miembros de la UE, y de un incipiente proceso de regionalización, en muchas ocasiones como requisito para su adaptación a las políticas europeas en los estados incorporados durante las ampliaciones de 2004 y 2007.

El interés por acercar las decisiones a los ciudadanos, pero también la ambición por estar presentes donde se cocinan las decisiones europeas, han llevado a las regiones con mayores capacidades de la UE a desarrollar una verdadera paradiplomacia o acción exterior europea. Con la intención de incidir sobre el proceso de europeización, se han activado a través de diferentes canales como el Consejo de Ministros, la Comisión Europea, el Comité de las Regiones, las asociaciones interregionales, sus propias oficinas de representación en Bruselas, o la conformación de la voluntad estatal en el seno de sus propios países. La preferencia por la utilización de algunos mecanismos y la eficacia de los mismos ha derivado de factores concurrentes como el sistema político institucional del estado del que forman parte, pero también por otra serie de factores externos, algunos más frecuentes en el conjunto de las regiones europeas, y otros más particulares para cada una de ellas.

Los capítulos II, III, IV y V fueron dedicados al análisis en profundidad de cada uno de los cuatro casos que componen la presente investigación comparada. No sólo se dedicó una exhaustiva atención a la interacción de cada una las regiones (Canarias, Escocia, Toscana y Valonia) con la UE, sino que se atendió asimismo a todas las cuestiones a escala regional y nacional, que entendimos que podían influir en la interacción europea de cada una de las regiones.

Dentro de ese marco, descubrimos una decidida, acumulativa y extensa apuesta por la movilización europea canaria, estimulada principalmente por factores como el nivel nacional, el regional unido a sus específica condición de Región Ultraperiférica, reconocida por la misma UE, y algunos otros externos como el inusitado interés de las elites administrativas y su sinergia con las políticas, o la también relevante cuestión socioeconómica.

En ese sentido descubrimos una limitada movilización europea en el caso escocés, desalentada por los condicionantes estatales del reciente proceso de *devolution*, por la elevada sintonía política entre los gobiernos de Londres y Edimburgo, y por la toma de conciencia de obtener un impacto más elevado en el caso de seguir las directrices del gobierno británico en lugar de alejarse de su línea de acción. Asimismo, previmos un futuro crecimiento de la activación escocesa a partir del terremoto político que supuso la llegada al gobierno de los nacionalistas tras las elecciones de 2007.

Por el contrario, constatamos una decidida apuesta de Toscana por la dimensión europea a través del diseño de una pensada estrategia de presión, conformación de redes de con-

tactos y la utilización de todos los canales de activación a su alcance. Aparte del siempre relevante factor del nivel nacional, pudimos constatar que la movilización toscana se ha visto favorecida por la confluencia de condicionantes como: el interés de sus elites políticas regionales, la sinergia entre las mismas y la elite administrativa regional, la estabilidad y longevidad de ambas en sus cargos, así como la tradicional falta de sintonía política de su ejecutivo regional con algunos de los Gobiernos centrales de Roma.

A mitad de camino entre la toscana y la canaria de una parte, y la escocesa de otra, encontramos la activación europea valona, superior a la escocesa pero inferior a la toscana y a la canaria. En el caso valón ha pesado más que en ningún otro la influencia del nivel nacional o variable político institucional, derivada de las capacidades que le fueron conferidas por el sistema federal belga, que ha fomentado la participación valona por sí misma, y como reacción comparativa a la activación flamenca. Con menos intensidad e importancia también se ha constatado la influencia de la variable socioeconómica en la activación valona, como fórmula para intentar paliar la delicada situación de retraso y falta de desarrollo que afecta a esta región con respecto a la media europea.

Por último, el presente capítulo final se ha configurado como una discusión de los resultados ofrecidos por cada uno de los supuestos en clave comparada, para proporcionar una visión de conjunto que explique no sólo los distintos tipos de activación regional europea, sino también la coincidencia o no de una serie de factores o variables que influyen con mayor o menor intensidad esa movilización.

En ese sentido, y a modo de resumen de nuestras conclusiones, en la tabla R-10 hemos pretendido concentrar todas las correlaciones encontradas y constatar la manera, ya sea limitada o indispensable, en la que tanto las variables independientes como las de control condicionan positiva o negativamente la *performance* en cada uno de los mecanismos de activación europea de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia. Se trata de sintetizar aquellos factores, que como vimos a lo largo de las explicaciones de los casos de estudio y del presente capítulo de discusión de resultados, determinan el comportamiento regional a través de nuestros seis mecanismos de activación. Por ello, esta tabla no aporta ningún hallazgo nuevo, pero reúne y esquematiza los factores que condicionan la actuación regional para cada uno de los canales de activación. Ello facilita una nueva perspectiva para refrendar los resultados obtenidos y esbozar unas últimas conclusiones. Además, supone una herramienta de trabajo decisiva a la hora de contrastar o refutar las hipótesis de investigación expuestas al inicio del trabajo.

Como hemos venido describiendo a lo largo del capítulo, la influencia de una concreta variable sobre la actuación regional respecto a un determinado mecanismo, puede tener diferentes intensidades. En muchos de los casos resulta imposible negar la posibilidad de una cierta influencia de una de variable en la *performance* regional para un concreto mecanismo, sin embargo tampoco puede establecerse una evidente relación de causalidad que la justifique. Además, los comportamientos regionales suelen deberse generalmente a una combinación simultánea de factores. Es por ello, que sólo hemos reflejado tanto en nuestras explicaciones como en la tabla R-10 aquellas correlaciones evidentes y suficientemente contrastadas, ya fuera por datos empíricos cuantitativos, por las valoraciones cualitativas de los expertos consultados, o por la combinación de ambos. Por ello, no pretendemos negar la existencia de otras correlaciones de intensidad mínima o leve respecto a nuestras variables independientes y de control, así como a otras variables de control que no hemos entendido oportuno considerar en la investigación.

TAB. R-10

Cuadro resumen de las correlaciones constatadas en la investigación de las variables independientes y de control sobre los mecanismos de activación regional o variables dependientes, para los casos de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia. La influencia puede ser en sentido positivo (+) o negativo (-) y de intensidad decisiva o moderada

		Consejo UE	Comisión Europea	Oficina Represen.	Comité Regiones	Asoc. Europeas	Mec. Indirectos
Canarias	Nivel Regional (VI)	Decisiva (+)	Moderada (+)			Decisiva (+)	
Escocia							
Toscana				Decisiva (+)			
Valonia							
Canarias	Nivel Nacional (VI)	Moderada (+)					Moderada (+)
Escocia		Moderada (+)	Decisiva (+)	Decisiva (-)	Moderada (+)		Decisiva (+)
Toscana		Decisiva (-)			Moderada (+)		Moderada (-)
Valonia		Decisiva (+)	Decisiva (-)	Decisiva (-)	Decisiva (+)	Decisiva (+)	Decisiva (+)
Canarias	Interés elites regionales (VC)	Decisiva (-)			Moderada (-)		
Escocia		Decisiva (+) (*)			Decisiva (-)	Decisiva (-)	
Toscana		Moderada (+)	Moderada (+)		Decisiva (+)	Decisiva (+)	Moderada (+)
Valonia					Moderada (+)		
Canarias	Sinergia elites políticas y admon. (VC)		Decisiva (+)	Decisiva (+)		Decisiva (+)	
Escocia							
Toscana			Moderada (+)	Decisiva (+)			
Valonia							

		Consejo UE	Comisión Europea	Oficina Represen.	Comité Regiones	Asoc. Europeas	Mec. Indirectos
Canarias	<i>Path dependence</i> (VC)			Moderada (+)		Moderada (+)	
Escocia				Moderada (-)			Decisiva (+)
Toscana				Moderada (+)	Moderada (+)	Decisiva (+)	
Valonia					Moderada (+)		
Canarias	<i>Distinctiveness</i> (VC)			Moderada (+)		Moderada (+)	Moderada (-)
Escocia		Decisiva (+) (*)	Decisiva (+) (*)	Moderada (+) (*)			Decisiva (+) (*)
Toscana		Moderada (+)		Moderada (+)	Moderada (+)	Decisiva (+)	Moderada (+)
Valonia							
Canarias	Cuestión socio-económica (VC)		Moderada (+)	Moderada (+)		Decisiva (+)	
Escocia		Moderada (+)					
Toscana							
Valonia		Moderada (+)	Decisiva (-)	Moderada (+)		Moderada (+)	
Canarias	Identidad Regional y/o Nacional. (VC)					Moderada (+)	
Escocia		Decisiva (+)			Decisiva (-)		Moderada (+)
Toscana					Decisiva (+)	Moderada (+)	
Valonia					Decisiva (+)		

(*) Se trata de predicciones de influencia y causalidad en Escocia a partir de mayo de 2007.

(VI): Variable independiente, (VC): Variable externa o de control.

Fuente: Elaboración propia como resultado de la investigación.

De otra parte, las variables no sólo condicionan la activación regional con respecto a cada uno de los mecanismos de activación sino que también pueden condicionar la ausencia de la misma. Es decir, los factores pueden determinar positiva o negativamente el comportamiento regional en ámbito europeo.

A través del recorrido del análisis que se ha movido entre las ideas y las evidencias, entre las hipótesis explicativas, la recogida de datos y su sistemática comparación, hemos llegado a la conclusión de que las diferencias encontradas en cuanto a las activaciones regionales dependen de la «combinación de condiciones» (Ragin, 1987), entre las que en nuestros casos podemos mencionar como más frecuentes y decisivas: la influencia del nivel nacional y las relaciones de coordinación con la acción externa de sus entidades sub-estatales, el interés particular de las elites políticas regionales por las dinámicas europeas, y la *distinctiveness* o interés por la activación europea en respuesta por parte de los gobiernos regionales a su falta de afinidad política respecto a los gobiernos centrales de sus respectivos países.

Lo anterior no quiere decir que no existan también otra serie de factores que puedan tener según los casos y preferentemente para algunos mecanismos concretos una determinada influencia en la activación regional. La identidad regional en su versión cultural (Toscana) o con motivo de su componente nacionalista (Escocia), la estabilidad y duración en el tiempo de las mayorías de gobierno regionales (Toscana), o la sinergia entre las elites políticas y las administrativas (Canarias), son otras variables que condicionan también la activación regional europea. Sin embargo, su influencia se ha demostrado menos intensa y sistemática para las regiones de nuestro estudio. Nuestro análisis viene a refrendar aquellos estudios ya citados que hablaban de una combinación de factores como determinantes de la activación regional europea así como del éxito de la misma, más allá de la manida doble variable: político institucional de una parte, y socioeconómica de otra.

El factor político institucional que nosotros hemos subsumido en la variable independiente del nivel nacional, se ha revelado como determinante y decisivo en la movilización ascendente de las regiones europeas. Se ha demostrado capital como condicionante según los casos de la activación y de la falta de la misma, tanto en el supuesto valón como en el escocés, y algo menos en el toscano y el canario, regiones en las que éste ha compartido protagonismo con otras variables de control.

Sin embargo, no ha sido posible refrendar ninguna de las hipótesis que tradicionalmente se han barajado en torno a la relación entre la variable socioeconómica y la activación regional. Sólo se ha demostrado como un factor de relevancia en los casos valón y canario, con lo que apuntaríamos que al menos para ambas regiones, unos índices de riqueza bajos favorecerían la activación regional. Sin embargo, no se puede contrastar la otra parte de la ecuación, puesto que no se ha podido constatar precisamente que la cuestión socioeconómica influya en una falta de activación en una región de índices económicos superiores a la media europea como Toscana, ni tampoco parece tener una relevancia determinante en el escocés.

Aparte del nivel nacional, queremos subrayar que nuestra investigación ha constatado que en la actualidad los factores que condicionan más extensa e intensamente la activación europea regional son: el interés de las elites políticas regionales y la falta de afinidad política entre los gobiernos centrales y regionales.

El interés de las elites políticas regionales, derivado de la observación del empeño directo y continuo en las cuestiones comunitarias en general y acerca de los distintos canales de activación regional en particular, por parte de los presidentes regionales y de sus equipos

más estrechos de colaboradores, que han decidido aprovechar la oportunidad ofrecida por la UE para alcanzar un posicionamiento singular de la región en el ámbito internacional, tejiendo toda una serie de relaciones con las entidades sub-estatales de otros países; se ha revelado como un factor decisivo que condiciona positivamente de manera decisiva la activación regional europea³³⁰. Se trata de uno de los factores esenciales, que explican la ya descrita, extensa y sistemática activación toscana, que influyó en el tipo de movilización valona entre 2000 y 2005, en la canaria entre 2003 y 2007, y que prevemos que pueda influir en la acción exterior escocesa desde 2007 en adelante.

La *distinctiveness* o falta de afinidad política entre los niveles de gobierno estatal y regional es el otro factor externo que la investigación ha constatado como decisivo en la activación europea regional. Las regiones europeas que han conocido durante periodos de tiempo relativamente largos, mayorías de gobierno políticamente opuestas a las de sus gobiernos centrales han potenciado su movilización respecto a Bruselas, al entender que sus intereses y reivindicaciones serían mejor entendidos y defendidos en el seno del gobierno europeo que en el de su gobierno nacional. En ese sentido, nuestro trabajo expone que éste ha sido un condicionante muy decisivo en el caso toscano (junto al interés de las elites regionales), en el que la variable independiente del nivel nacional no ha tenido una influencia tan elevada como en Valonia. La variable derivada de las diferencias políticas entre el Ejecutivo canario y el español también ha tenido relevancia aunque con ciertos matices en la activación canaria (junto al nivel regional, la cuestión socio-económica o el trabajo de las elites administrativas). Asimismo, predecimos que, en un futuro, será uno de los factores que revertirá la limitada activación europea escocesa desde 2007, puesto que el nuevo gobierno nacionalista de Edimburgo entenderá la activación europea como la oportunidad de intentar salvar los filtros impuestos por Londres.

No debemos pasar por alto la íntima relación que existe entre el condicionante de la *distinctiveness* y el de la estabilidad y continuidad de las mayorías de gobierno regionales o *path dependance*. Y es que los ciclos políticos regionales y estatales producen cada cierto tiempo cambios en los ejecutivos de ambos niveles de gobierno, con lo que resulta muy complicado que siempre exista una falta de afinidad entre el color político de las mayorías de los ejecutivos regional y estatal. Aún así, el hecho de que esta situación de *distinctiveness* se haya producido durante un determinado periodo de tiempo, y la existencia de una estabilidad y continuidad de las mayorías regionales a pesar de los posibles cambios de gobierno a escala nacional, componen una combinación de factores que incentivan también la activación regional.

Y es que la política europea es un desafío a largo plazo, motivo por el que si una región goza de unas elites que apuestan por él, que cuentan con la complicidad de su administración, y que permanecen al mando de los intereses regionales durante varias legislaturas; no condiciona su activación europea en función de los hipotéticos cambios de gobierno a escala nacional. Los contactos adquiridos, la fiabilidad exhibida y los compromisos de cooperación con otras entidades sub-estatales europeas han requerido de una inversión tanto económica como de tiempo, que una vez puesta la máquina en marcha, los dirigentes regionales no están dispuestos a detenerla por el mero hecho del cambio de la coyuntura política. Ello

³³⁰ Recientemente se han manifestado en esta línea: Bolgherini (2003), y Profeti (2004).

explica que Toscana no haya desincentivado su acción europea en los recientes episodios de la realidad política italiana en los que la mayoría de centro izquierda ha liderado y lidera, como sucede desde la primavera de 2006, el gobierno de Roma.

Las regiones que han efectuado una verdadera apuesta por la activación europea se han preocupado por elaborar una orquestada estrategia de acción, en la que mezclan técnicas de *lobbying* no sólo respecto a las instituciones comunitarias sino también en relación a otras entidades sub-estatales europeas, con la utilización sistemática de todos los canales de movilización europea que encuentran a su disposición, más allá de su puntual eficacia, con objeto de tejer unas tupidas y extensas redes de relaciones y de trabajo que impulsen a la región como un relevante actor del proceso de europeización. Todo esto no se obtiene en un periodo reducido de tiempo, sino que necesita de una apuesta decidida y duradera, que como hemos venido explicando, entre nuestras regiones sólo han demostrado hasta el momento, de una manera más refinada Toscana, y desde una perspectiva más pragmática, Canarias. Valonia ha sustituido en gran medida todo eso, por las posibilidades que le ha conferido el modelo federal belga, y entendemos que la nueva situación política escocesa debe ser un aliciente para la construcción de una estrategia de este tipo.

Mientras que eso no sucede, y cerrada nuestra investigación en diciembre de 2007, las regiones europeas han demostrado diferentes niveles de activación europea. Comparativamente entre nuestros supuestos de estudio, como hemos explicado y puede también extraerse de la tabla R-10, el toscano y el canario han sido superiores en términos de extensión, intensidad y frecuencia que el valón, mientras que el escocés se ha revelado inferior a todos ellos.

Sin embargo, como hemos venido advirtiéndolo no podemos confundir la activación europea regional con la eficacia de la misma, es decir con su impacto. A este respecto debemos reseñar varios aspectos:

En primer lugar, mientras que la activación europea regional puede ser contrastada, la atribución causal de unos resultados a la misma es mucho más compleja. Y es que como reconocía un miembro de oficina de representación escocesa en Bruselas, aunque a su parecer algunos de los artículos del proyecto de Constitución europea habían salido de su despacho, también le habían reconocido ese sentimiento sus homólogos de otras muchas oficinas regionales europeas (Fox, ESC-6).

Por otra parte, no debemos olvidar que todavía el sistema comunitario privilegia a los estados sobre sus regiones. Por ello, no sólo se trata de lo que la región consiga influir en el proceso decisonal europeo por sí misma, sino de lo que obtenga a través de su Estado. Y es que por mucho que Valonia sea más decisiva en la conformación de la voluntad estatal de su país de lo que pueda ser Escocia, tampoco Bélgica tiene los mismos votos en el seno del Consejo de Ministros de la UE que el Reino Unido, ni por supuesto la misma intangible influencia política. En este sentido, no podemos asegurar que el impacto escocés en Europa a pesar de su baja activación sea menor que el toscano que ha exhibido una activación modélica. El motivo residía, al menos hasta 2006, como reconocían *off the record* algunos agentes escoceses consultados en que Escocia no tiene verdaderas motivaciones para activarse en Europa puesto que nunca podría incrementar el impacto que obtiene a través del estado británico.

Por último, como vimos no todos los mecanismos de activación implican para cada una de las regiones una similar eficacia en ámbito europeo, motivo por el cual, las entidades sub-estatales europeas, sea cual sea su grado de activación, suelen concentrar, consciente o inconscientemente sus esfuerzos, en unos canales en detrimento de otros. En otras palabras, no todos los mecanismos de activación son susceptibles de producir un impacto idéntico, pues-

to que algunos como el Consejo de Ministros son más determinantes que otros dentro del proceso decisional europeo. Por ello, una región que utilice prácticamente todos los mecanismos, sobre todo si lo hace de manera poco sistemática y con una baja intensidad, podrá tener un impacto mucho menor que otra que utilice menos mecanismos de activación (o incluso uno sólo), pero más eficaces.

2. Respuesta a las hipótesis de investigación

Una vez que hemos expuesto y analizado las correlaciones constatadas entre las diferentes variables de la investigación estamos en condiciones de volver sobre las hipótesis que planteamos al inicio del trabajo con la intención de validarlas o refutarlas. En su momento partimos de las siguientes hipótesis:

— La suma de los tradicionales factores político institucional (nivel nacional) y socioeconómico ya no son los únicos condicionantes que determinan la activación regional dentro del proceso de europeización.

— La dimensión nacional compuesta por: el grado de autonomía regional, la transferencia de competencias a escala sub-estatal y el diseño de un eficaz sistema de coordinación para temas europeos entre el Estado central y sus regiones; condiciona decisivamente la movilización regional, al contrario de lo que sucede con la variable socioeconómica, cuya influencia es limitada.

— La existencia de una fuerte componente nacionalista es condición suficiente para una elevada activación regional europea.

— El interés de las elites regionales y la falta de afinidad política entre los gobiernos central y regional, son los factores externos que condicionan más favorablemente la movilización europea regional.

1.—La investigación ha confirmado totalmente esa primera hipótesis acerca de que «La suma de los tradicionales factores político institucional (nivel nacional) y socioeconómico ya no son los únicos condicionantes que determinan la activación regional dentro del proceso de europeización».

En la línea de lo ya demostrado previamente en otras investigaciones que hablaban de una «combinación de condiciones» (Ragin, 1987), la activación regional europea no se puede explicar solamente en relación a los tradicionales factores político institucional y socioeconómico sino que hemos constatado que un conjunto de variables condicionan junto a las anteriores la movilización sub-estatal europea ³³¹. Aunque lo hagan de diferentes maneras y con distintas intensidades en función tanto de los casos de estudio como de cada uno de los mecanismos de activación analizados en particular, la investigación ha revelado la relevancia de otras variables. La organización del propio nivel regional, el interés de las elites regionales, la sinergia de éstas con la administración regional, la *distinctiveness*, la *path dependence*, o una fuerte identidad regional, son otros factores sobre los que hemos podido constatar su influencia en la activación de las regiones europeas, al margen del nivel nacional y la cuestión socio-económica.

³³¹ Recientemente se han manifestado en esta línea: Bolgherini (2003), y Profeti (2004).

Más allá de esos tradicionales factores, resulta imposible entender la activación de algunas regiones europeas como Toscana sin atender a la influencia derivada del interés de las elites regionales, o a la tradicional falta de afinidad política durante las últimas cuatro décadas entre sus gobiernos regionales y muchos de los gobiernos centrales italianos. Tampoco sería posible entender la movilización europea de Escocia sin acudir a factores como su fuerte sentimiento de identidad nacional, la coincidencia de afinidades políticas entre sus mayorías de gobierno y las de Londres entre 1999 y 2007, o el escaso interés demostrado hasta 2007 por las dinámicas europeas por sus elites políticas regionales. Tampoco sería posible comprender la activación canaria sin atender a su específico condicionante regional de la Ultraperiferidad. Más tradicional se ha demostrado en este sentido la activación valona que se ha sustentado preferentemente en el nivel nacional derivado de las capacidades que le ha ofrecido el modelo federal belga, y en la necesidad de paliar su delicada situación económica. Aún así, hemos podido constatar (véase la tabla R-10) la influencia al menos específicamente para algunos de los mecanismos y con una intensidad moderada de otros condicionantes como la identidad regional valona o la *path dependence*.

2.—La investigación ha confirmado parcialmente y con matices la segunda hipótesis acerca de que «La dimensión nacional compuesta por: el grado de autonomía regional, la transferencia de competencias a escala sub-estatal y el diseño de un eficaz sistema de coordinación para temas europeos entre el Estado central y sus regiones; condiciona decisivamente la movilización regional, al contrario de lo que sucede con la variable socioeconómica, cuya influencia es limitada».

En este caso sólo podemos hablar de una confirmación parcial de la hipótesis en tanto en cuanto, a pesar de la validez general de la misma consideramos muy relevantes las apreciaciones que la limitan en relación a nuestros casos de estudio.

Si entendíamos esta hipótesis únicamente como una ponderación de la variable político institucional en detrimento de la socioeconómica podemos considerarla contrastada. En ninguno de los cuatro supuestos de estudio se ha constatado una influencia más decisiva en la *performance* regional de la cuestión socioeconómica que la derivada de la dimensión nacional. Desde este punto de vista no habría inconveniente alguno en validar nuestras tesis iniciales.

Sin embargo, si entendemos la hipótesis desde una perspectiva más amplia, sólo la podemos validar parcialmente al tener que hacer una doble precisión:

De una parte, la dimensión nacional no afecta por igual a la realidad de los distintos estados de la UE. Mientras que resulta determinante para la activación regional tanto en el caso escocés como en el valón, no se puede decir lo mismo para el toscano o el canario. La influencia de la dimensión nacional para esa región italiana resulta negativa de cara a su activación regional. Y sin embargo, como hemos venido reconociendo, la movilización europea toscana es la más organizada, extensa y sistemática de las de nuestros supuestos de análisis. Ambas apreciaciones sólo pueden tener coherencia si concedemos a otros condicionantes positivos (interés elites regionales, *distinctiveness*, o identidad cultural toscana, entre otros) una relevancia mayor a la de la dimensión nacional. En ese caso, ya no podríamos argumentar que ese nivel nacional en el caso toscano fuese decisivo, a pesar de haber demostrado una relevancia muy superior a la variable socioeconómica.

De otra parte, y aunque se haya constatado en todos los casos una relevancia mayor del factor político institucional sobre el socioeconómico, la trascendencia del último no ha sido homogénea en todos ellos. Y es que mientras que la influencia en los supuestos escocés y toscano se ha revelado como muy limitada o prácticamente imperceptible, no ha sucedido lo

mismo en el valón y en el canario. En Valonia, sin alcanzar las cotas de la decisiva influencia derivada del modelo nacional federal, la debilidad económica regional sí que ha condicionado la activación europea a través de varios canales, y se ha situado tanto cualitativa como cuantitativamente como la segunda variable más influyente en la activación regional. Sin pretender magnificar la importancia de este factor, puesto que su relevancia en comparación con la influencia de la dimensión nacional es mínima, sí creemos que su influencia es al menos reseñable. Algo parecido a lo sucedido, de manera más marcada, al inicio de la activación canaria. Como en Valonia, la cuestión socio-económica tuvo y sigue manteniendo en la actualidad para el Archipiélago una relevancia constatable para la activación regional, al contrario de lo que sucede en los casos de Toscana y Escocia.

Por todo lo anterior debemos validar sólo parcialmente y con matices la hipótesis en función de las relaciones causales descubiertas para nuestros supuestos de investigación.

3.—Por el contrario, la investigación ha refutado la tercera de las hipótesis acerca de que «la existencia de una fuerte componente nacionalista es condición suficiente para una elevada activación regional europea».

Entre nuestros supuestos de investigación sólo el escocés gozaba de esa marcada característica de la existencia de un fuerte sentimiento de identidad nacional. Sin embargo, este nacionalismo probado en el presente trabajo a partir de la reproducción de los indicadores derivados de las respuestas a la denominada «Moreno question», no se ha revelado como suficiente para garantizar una elevada, extensa y sistemática movilización escocesa europea. Es más, si tenemos en cuenta la clasificación que establecimos en su momento de manera comparada con las otras regiones europeas analizadas, la activación escocesa ha sido al menos hasta 2007, más reducida que la valona, la toscana o la canaria.

En ese sentido podemos afirmar, que la fuerte identidad toscana, de carácter cultural y muy arraigada al territorio, ha tenido una mayor relevancia a la hora de impulsar la activación europea toscana, que la que ha tenido el nacionalismo en Escocia.

Aunque estas conclusiones pudieran parecer una desmitificación del nacionalismo como incentivo para la movilización ascendente de las regiones europeas debemos realizar ciertas matizaciones:

Sólo se refuta la hipótesis de que la simple existencia de ese componente nacionalista supone una elevada activación para las regiones europeas. No se niega que la misma, sumada a otra serie de factores pueda ayudar a incentivar esa activación europea. Solamente se afirma, que sin la compañía de otras variables, el nacionalismo es incapaz por sí sólo de asegurar una elevada, extensa y sistemática activación europea.

Y precisamente el caso escocés resulta paradigmático a la hora de refutar aquella primera hipótesis y validar justamente la opción opuesta. Entre 1999 y 2007, la activación escocesa fue muy limitada porque el hipotético empuje del factor nacionalista se vio superado por la ausencia de otros condicionantes que hemos demostrado que favorecen la movilización regional como el mínimo interés de sus elites políticas regionales o la ausencia de *distinctiveness*. Y si como prevemos y ya hemos argumentado se revierte esta situación y crece sustancialmente la activación europea en Escocia a partir de 2007, no será sólo a causa de la acentuación del nacionalismo, sino por la concurrencia de este factor con otros como: un marcado y renovado interés de las elites políticas sub-estatales, y la falta de afinidad política entre el nuevo ejecutivo nacionalista de Edimburgo y el Gobierno laborista de Londres, que incentivará al primero a intentar evitar los filtros impuestos por el segundo y relacionarse directamente con Bruselas, ante la percepción de poder encontrar en la

capital europea una mayor sensibilidad que en la capital británica hacia las reivindicaciones escocesas.

En este sentido y previendo la posibilidad de realizar inferencias podemos encontrar fácilmente ejemplos fuera de nuestros supuestos de investigación que avalan nuestras tesis. De una parte y muy relacionado con el caso valón, para Flandes tampoco pudimos apreciar una elevada e intensa activación europea. A pesar de la existencia también de ese componente nacionalista, el mismo no se ha visto tampoco acompañado por otros condicionantes determinantes de la activación regional. Todo lo contrario de lo que sucedió durante mucho tiempo en el espejo en el que se miró Toscana. La que los agentes toscanos citan significativamente con frecuencia como la «Cataluña de Pujol», añadió a ese marcado componente nacionalista: el indudable interés de las elites políticas regionales personalizado en la carismática figura del ex presidente Jordi Pujol, o la *path dependance* o estabilidad y continuidad de una mayoría de gobierno nacionalista conservadora bastante distinta y poco afín políticamente en principio a los sucesivos gobiernos progresistas y conservadores de Madrid.

4.—Por último, la investigación ha permitido contrastar la cuarta de las hipótesis acerca de que «el interés de las elites regionales y la falta de afinidad política entre los gobiernos central y regional, son los factores externos que condicionan más favorablemente la movilización europea regional».

Más allá de que el nivel nacional o variable político institucional sea para el conjunto de las regiones europeas el factor que condiciona más decisivamente la activación europea, nuestra investigación ha constatado que las variables de control que favorecen en mayor medida esa movilización europea son, como hemos venido viendo, el interés de las elites políticas regionales y la *distinctiveness*.

En este sentido nos alineamos con las últimas investigaciones que han insistido en la combinación de factores además del político institucional (Ragin, 1987; o Jeffery, 2000), coincidimos con las que han ponderado la relevancia de la presencia de una elite política regional carismática, interesada y con capacidad de liderazgo respecto a las dinámicas europeas (Bolgherini, 2003; y Profeti, 2004), pero elevamos a la misma altura que el interés de las elites políticas, a la ausencia de afinidad o empatía política entre los ejecutivos central y regional (*distinctiveness*).

Y lo hacemos no sólo porque muchos de los testimonios recogidos hayan confirmado este extremo, sino porque específicamente y por mecanismos, tanto cualitativa como cuantitativamente así ha sido contrastado por nuestra investigación tal y como se ha venido explicando y como puede comprobarse según los resultados de la tabla que abre el presente apartado de conclusiones.

A excepción de la cuestión socioeconómica, en ausencia precisamente de una elite regional motivada y de una clara situación de *distinctiveness* en el específico caso valón o con matices en el canario, ninguna otra las variables externas contempladas se ha revelado más decisiva que estos factores.

3. Conclusión: contribución a la literatura y perspectivas futuras

Esta tesis ha intentado ir más allá de las observaciones generales acerca de la activación comunitaria de las regiones europeas, por lo que ha investigado en detalle acerca de la naturaleza y la dinámica de las actitudes de las entidades sub-estadales de la UE en relación al proceso de europeización y a la integración europea. El cuadro pintado revela la existencia de

un tercer nivel de gobierno en Europa, por debajo de los Estados y por encima de las entidades locales, cuya relevancia, reivindicaciones y visibilidad vienen creciendo continuamente desde el final del siglo XX. Ciertamente, la confluencia de la configuración de las regiones, más allá de su tradicional rol como arenas de las políticas comunitarias, como actores políticos relevantes a escala comunitaria de una parte, y el proceso de integración europea de otra, han cuestionado algunas configuraciones tradicionales sobre autoridad y ciertas formulaciones constitucionales, permitiendo el diseño de modelos alternativos de estructuración de la acción política que respondan a la realidad de la UE del siglo XXI.

Y es que existe una paradoja fundamental en la relación entre las regiones comunitarias y el proceso de europeización. De una parte, se concede a las entidades sub-estatales cada vez más poderes y capacidad de autogobierno, pero de otra el proceso de europeización continua basado en un modelo «estatsférico» en el que los estados nacionales, aún se arrojan la decisión política. Ante la práctica imposibilidad de que este modelo cambie drásticamente ni a corto ni a medio plazo, no queda más remedio tanto a los estados como a las regiones europeas, que, dando por inviable una Europa de las regiones, aúnén esfuerzos para construir una Europa con las regiones, a través del desarrollo serio, comprometido y leal por parte de unos y de otras, de una profundización en el principio de subsidiariedad, que verdaderamente acerque Europa a sus ciudadanos.

Sólo de esa manera el fenómeno de la regionalización podrá homogenizarse en toda la UE, de manera que los estados más centralizados de Europa posibiliten la concreción práctica de términos teóricos demonizados en su momento como la paradiplomacia, acción exterior o relaciones exteriores de las entidades sub-estatales europeas también dentro de su territorio.

En ese sentido, el presente trabajo ofrece la perspectiva de por qué y cómo las regiones con más competencias de la UE, las denominadas «regiones legislativas», se movilizan respecto a Bruselas, e intentan participar e influir en el proceso de toma de decisiones europeo.

Para ello, hemos tomado como referencia cuatro experiencias de activación europea, que con sus diferencias en cuanto al modelo adoptado y al impacto de sus estrategias, se pueden considerar como positivas, en el sentido de que realmente existe esa movilización europea como consecuencia de su interés y necesidad de estar presentes en Europa y ser partícipes de las decisiones que les afectan. En función del diseño de la investigación, explicamos que los países más descentralizados y con mayor tradición histórica dentro del contexto de la UE, se situaban geográficamente en la parte occidental de la misma, motivo por el que junto a otros, escogimos para ilustrar los factores que condicionan la activación sub-estatal europea, a cuatro regiones de los estados de Bélgica, España, Italia y Reino Unido. La elección de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia pretendió analizar si era posible constatar unas pautas de comportamiento comunes atribuibles de manera general al conjunto, al menos de las regiones legislativas europeas, a partir de situaciones, aunque ubicadas en contextos relativamente similares, particularmente bastante diferentes.

En este sentido los hallazgos y resultados de la investigación se revelan bastante satisfactorios. Se han constatado peculiaridades respecto al modelo de activación de cada uno de los supuestos de estudio que han demostrado diferencias entre sí. Estas distintas *performance* se han explicado en relación a las variables internas condicionantes de cada una de las regiones estudiadas. El análisis detenido acerca de los factores condicionantes de cada actuación regional nos ha permitido identificar relaciones de causalidad coincidentes, y por tanto diseñar un modelo mínimo pero común denominador acerca de la activación regional europea dentro al menos del contexto de las regiones legislativas de la UE.

Como reseñamos, la idea del estudio de las posibilidades de interacción e influencia en el seno de la UE del nivel de gobierno sub-estatal no es nueva sino que viene siendo objeto de numerosas investigaciones durante la última dos décadas. Dentro de la misma y tomando sólo en consideración la dimensión de la activación ascendente regional, también han sido varios, aunque menos, los estudios que han tratado el fenómeno de manera cualitativa y desde una perspectiva comparada. Ya Ragin (1987) justificaba la activación europea en base a una combinación de factores, y Jeffery (2000), hipotetizaba sobre las variables que condicionan la movilización regional europea más allá de la tradicional suma de los condicionantes político institucional y socioeconómico. Investigaciones posteriores realizadas en Italia en 2003 y 2004 confirmaron esta línea e identificaron como variables externas decisivas al diseño de un entramado de redes de contactos a escala europea y al interés directo de las elites regionales (Bolgherini 2003; y Profeti, 2004). Un interés de las elites políticas regionales que había sido ya contemplado anteriormente como factor determinante de la activación europea por Keating (1999b).

Dentro de este contexto, el presente trabajo ha refrendado la citada línea de investigación. Se ha constatado que la dimensión nacional compuesta por: el grado de autonomía regional, la transferencia de competencias a escala sub-estatal y el diseño de un eficaz sistema de coordinación para temas europeos entre el Estado central y sus regiones; condiciona decisivamente la movilización regional. Sin embargo, la experiencia de las regiones analizadas ha demostrado también que ese factor no puede explicar por sí sólo la movilización regional, sino que necesita verse acompañado de diferentes factores externos. Entre ellos, el estudio ha demostrado que, no sólo el interés de las elites regionales (como Bolgherini (2003) ya había demostrado), sino también la falta de afinidad política entre los gobiernos central y regional (y en algunos supuestos puntuales la cuestión socioeconómica), son los factores externos que condicionan más favorablemente la movilización europea regional. Asimismo, se ha refutado la teoría de que la existencia de una fuerte componente nacionalista sea condición suficiente para una extensa y sistemática activación regional europea.

Queremos aprovechar para subrayar que esta investigación no busca sólo contribuir a la literatura con unas conclusiones que inciden mayormente en variables ya contempladas con anterioridad, aunque el resultado del impacto de las mismas haya podido remarcar unas tendencias de actuación que revelan leves diferencias respecto a lo publicado hasta el momento. El presente trabajo ha pretendido utilizar una metodología de naturaleza eminentemente cualitativa, que sin renunciar al rigor y a la exactitud que una investigación en ciencias sociales requiere, ha apostado por revelar las correlaciones que determinan la activación regional europea a través de la de la utilización de la herramienta metodológica de la entrevista semiestructurada en profundidad con agentes especializados.

El más de un centenar de entrevistas, realizadas en el lapso de tiempo de dos años entre 2005 y 2007, nos permitió obtener datos, conexiones, tendencias y actitudes totalmente originales, muchos de los cuales no se encuentran recogidos en ninguna otra fuente accesible al público, y que por tanto constituyen el valor añadido que pretende ofrecer esta investigación ³³². Y es que el ámbito del presente trabajo no podía ni debía ser reducido a una dimen-

³³² Metodológicamente este tipo de instrumento de investigación fue avalado y recomendado durante los inicios de la investigación por académicos e investigadores como: Charlie Jeffery (ESC-8), Luis Moreno (GEN-7), Leonardo Morlino (TOS-11), o Santiago Petschen (GEN-9).

sión numérica. Al tratarse de una investigación cualitativa y no cuantitativa, no consideramos científicamente apropiado reducir o explicar los nexos correlativos, las tendencias o las dinámicas de la activación regional europea a través de la simple cuantificación numérica. A pesar de ello, esas respuestas cualificadas nos sirvieron para construir tablas sinópticas por medio de las cuales describir las distintas activaciones regionales en función de los diversos canales de movilización. En esas tablas, junto a los resultados cualitativos, presentamos también la reducción de los mismos a escala cuantitativa, con el interés de clarificar la descripción del análisis.

En todo caso, ni las conclusiones ni la apuesta metodológica de la presente investigación agotan las posibilidades de los futuros estudios acerca de la participación de las entidades sub-estatales dentro de la europeización. En este sentido quedan cuestiones sin resolver e incertidumbres que sólo podrá dilucidar el futuro.

Cabe por tanto preguntarnos por la posibilidad de realizar inferencias y aplicar las conclusiones obtenidas al conjunto de las regiones europeas. En este sentido, entendemos que las hipótesis analizadas son al menos aplicables en el momento actual al grupo de 74 regiones con capacidad legislativa de la UE, teniendo, eso sí, en cuenta la mayor o menor influencia de unas u otras variables externas como condicionantes decisivos de cada una de las activaciones regionales específicas.

Sin embargo, cabe también poner en relación la posible extrapolación de las conclusiones de la presente investigación a otros contextos, con el reciente fenómeno de ampliación de la UE, que ha vivido sus últimos episodios en 2004 y 2007. Concretamente, ¿Podrían nuestras conclusiones aplicarse a los nuevos países de la UE?

La respuesta en este sentido no puede ser unívoca. La mayor parte de los nuevos doce países incorporados desde 2004, bien no están regionalizados, bien presentan unos índices de regionalización muy limitados, que en ningún caso se acercan a las atribuciones y competencias de las regiones legislativas de Europa occidental, y que en muchos casos sólo responden a una adaptación administrativa para ser susceptibles de ser tenidos en cuenta desde la perspectiva de las políticas regionales de la UE. En ese sentido y hasta que esos nuevos países no alcancen unos niveles de riqueza mucho más cercanos al de la media de la UE, que les pueda permitir aplicar y profundizar en el principio de subsidiariedad (a la par que el resto de las regiones europeas), nos atrevemos a predecir que la activación de sus regiones será débil, y en todo caso al contrario de lo que ha demostrado esta investigación para las regiones legislativas, muy determinada por el condicionante socio-económico. En todo caso se trata de un fascinante campo abierto para el análisis de futuras investigaciones.

Aún así, como se ha demostrado, entendemos que para influir en Europa, ninguna de las regiones de la UE, tanto aquellas de mayor tradición y competencias, como para las recientemente incorporadas y con menos atribuciones, pueden vivir de espaldas a las dinámicas europeas, sino que necesitan desarrollar una estrategia de gobierno regional en clave europea, bajo la premisa de que resulta más efectivo acudir a Europa a quedarse esperando que Europa acuda a su encuentro. Es decir, si se pretende contar en una Europa a veintisiete estados, una región no se puede quedar en casa esperando que las políticas europeas se acuerden de ella, sino que debe mostrar un interés, una iniciativa y una proyección continuas al margen de las necesidades puntuales o las diferentes coyunturas políticas.

APÉNDICE I

LAS ENTREVISTAS

Las entrevistas que han configurado la parte empírica de esta investigación quedan recogidas a continuación en orden alfabético por cada uno de los cuatro casos de estudio, mientras que las conducentes a la clarificación de la parte más general de la investigación se citan también inmediatamente después de las anteriores. La mayor parte de las entrevistas fueron realizadas durante el periodo comprendido entre septiembre de 2005 y septiembre de 2007. De entre las entrevistas, cinco de ellas fueron conducidas por las profesoras Silvia Bolgherini (Universidad de Nápoles) y Stefania Profeti (Universidad de Florencia); y otras cuatro por teléfono. Todas las demás fueron efectuadas en persona y en el idioma de los entrevistados, salvo (VAL-1, 5 y 12), y (GEN-3 y 4), desarrolladas en inglés como lengua franca³³³. Los cargos y las funciones de los entrevistados especificados son los desempeñados en el momento de la realización de la entrevista, salvo en los casos en los que se especifique lo contrario. A lo largo de la investigación se utilizan estas conversaciones como fuentes de información al igual que se procede con las fuentes bibliográficas de la manera que sigue a modo de ejemplo: insertadas en el texto (Roldán, GEN-10), o bien citando al autor, Morlino (TOS-11).

GENERALES

- (GEN-1) **Inma Buldú-Freixa**, coordinadora de la oficina de Bruselas del Patronat Català pro-Europa, Delegación del Gobierno de Cataluña ante la UE, 22 de marzo de 2007, Bruselas.
- (GEN-2) **Nicolás Cuesta**, técnico de la Oficina de representación de Andalucía en Bruselas, 20 de septiembre de 2005, Bruselas.
- (GEN-3) **Airo Hino**, profesor de Ciencia Política y Metodología de la Universidad Metropolitana de Tokio, 19 de marzo de 2007, Bruselas.
- (GEN-4) **Heinz Koller**, director adjunto de la oficina de representación de Baviera en Bruselas, 16 de abril de 2007, Bruselas.

³³³ Asimismo las entrevistas (GEN-1, 6 y 11) fueron desarrolladas en castellano atendiendo al bilingüismo castellano-catalán y castellano-euskera, de los entrevistados.

- (GEN-5) **Damián Lluna**, administrador funcionario de la Comisión de Cohesión Territorial (COTER) del Comité de las Regiones, 30 de marzo de 2007, Bruselas.
- (GEN-6) **Ibon Mendibelzua**, delegado de la Oficina de Representación del País Vasco en Bruselas, 20 de septiembre de 2005, Bruselas.
- (GEN-7) **Luis Moreno**, investigador de la Unidad de Políticas Comparadas del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 15 de enero de 2007, Madrid.
- (GEN-8) **Maria Luisa Morillo**, técnico de la Oficina de representación de Andalucía en Bruselas, 20 de septiembre de 2005, Bruselas.
- (GEN-9) **Santiago Petschen**, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid (director de la tesis doctoral).
- (GEN-10) **Javier Roldán**, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por la Universidad de Granada, 31 de marzo de 2006, Granada.
- (GEN-11) **Mireia Solé**, adjunta a la delegada del Patronat Catalá pro-Europa, Delegación del Gobierno de Cataluña ante la UE, 21 de septiembre de 2005, Bruselas.

CANARIAS

- (CAN-1) **Federico Aguilera Klink**, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna (Tenerife), 3 de septiembre de 2007, Guajara (Tenerife).
- (CAN-2) **Carlos Alonso**, técnico de la Unidad de Coordinación de las Regiones Ultraperiféricas de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea (en la actualidad es consejero de Economía y Competitividad del Cabildo de Tenerife), 20 de septiembre de 2005, Bruselas.
- (CAN-3) **María Asunción Asín Cabrera**, profesora de Derecho Internacional Privado de la Universidad de La Laguna (Tenerife), 23 de julio de 2007, (telefónica).
- (CAN-4) **Francisco Aznar**, catedrático de Bellas Artes por la Universidad de La Laguna (Tenerife), viceconsejero de Relaciones Institucionales (1995-1999), y de Acción Exterior y Relaciones Institucionales (1999-2003) del Gobierno de Canarias, 24 de septiembre de 2007, Santa Cruz de Tenerife.
- (CAN-5) **Eduardo Barber**, redactor especializado en Asuntos Europeos de la delegación en Las Palmas de la Cadena Cope, 28 de julio de 2007, Las Palmas de Gran Canaria.
- (CAN-6) **Isabel Barrios**, técnico en Asuntos Económicos con la UE de la oficina de Bruselas del Gobierno de Canarias, 12 de noviembre de 2007, Bruselas.
- (CAN-7) **Pedro Carballo Armas**, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 12 de septiembre de 2007, Tafira (Las Palmas).
- (CAN-8) **Leopoldo Cologán**, presidente de la Asociación de Productores de Plátanos Europeos (APEP), y de la Cooperativa del Plátano de Canarias (COPLACA), 24 de septiembre de 2007, Santa Cruz de Tenerife.
- (CAN-9) **Cristina Domínguez**, técnico en Asuntos Económicos con la UE de la oficina de Bruselas del Gobierno de Canarias, 21 de septiembre de 2005, Bruselas.
- (CAN-10) **Fernando Fernández**, ex Presidente de la Comunidad Autónoma Canaria (1987-1988), catedrático por la Universidad de La Laguna y europarlamentario por el Partido Popular, 16 de agosto de 2006, La Laguna (Tenerife).

- (CAN-11) **José Adrián García Rojas**, profesor de Ciencia Política de la Universidad de La Laguna (Tenerife), 3 de septiembre de 2007, Guajara (Tenerife).
- (CAN-12) **Teresa González de la Fé**, catedrática de Sociología de la Universidad de La Laguna, 27 de julio de 2007, La Laguna (Tenerife).
- (CAN-13) **Carlos Hernández Ferreiro**, asesor externo del Gobierno de Canarias y doctor por el Departamento de Ciencia Política del Instituto de Estudios Europeos de Florencia, 20 de julio de 2006, La Laguna (Tenerife).
- (CAN-14) **Pierre Emmanuel Leclerc**, responsable de la Unidad F1 de Programas y Proyectos en España (Canarias y País Vasco) de la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea, 20 de septiembre de 2005, Bruselas.
- (CAN-15) **Juan Fernando López Aguilar**, secretario general del Partido Socialista de Canarias, diputado autonómico y catedrático de Derecho Constitucional por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 26 de noviembre de 2007, Madrid.
- (CAN-16) **José Lucas Martín**, consejero de Asuntos Económicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea en Bruselas, 15 de junio de 2007, Bruselas.
- (CAN-17) **Elisa Martín-Gamero**, técnico de EUROCAN (*lobby* de empresas y asociaciones canarias con intereses europeos) y responsable de la vocalía de Asuntos Europeos de la COE de Canarias, 24 de septiembre de 2007, Santa Cruz de Tenerife.
- (CAN-18) **Gemma Martínez**, técnico en Acción Exterior de la oficina de Bruselas del Gobierno de Canarias, 21 de septiembre de 2005, Bruselas.
- (CAN-19) **Manuel Medina**, catedrático de Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense y europarlamentario por el Partido Socialista, 18 de agosto de 2007, Puerto del Carmen (Las Palmas).
- (CAN-20) **Santiago Pérez**, catedrático de Derecho Constitucional por la Universidad de La Laguna, diputado regional por el Partido Socialista y miembro de la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de Canarias, 1 de agosto de 2006, Guajara (Tenerife).
- (CAN-21) **Carlos Portugués**, técnico de servicio de la Dirección de Asuntos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, 24 de septiembre de 2007, Santa Cruz de Tenerife.
- (CAN-22) **Fernando Redondo**, jefe de servicio de la Dirección de Asuntos Europeos de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias y presidente del Comité Económico y Social de Canarias, 8 de agosto de 2007, Las Palmas de Gran Canaria.
- (CAN-23) **Fernando Ríos Rull**, secretario general de Presidencia del Gobierno de Canarias y profesor de Ciencia Política y Derecho Constitucional en la Universidad de La Laguna (Tenerife), 11 de septiembre de 2007, Las Palmas de Gran Canaria.
- (CAN-24) **José Luis Rivero Ceballos**, catedrático de Economía Aplicada por la Universidad de La Laguna y ex presidente del Comité económico y Social de Canarias, 31 de julio de 2006, Guajara (Tenerife).
- (CAN-25) **Juan Romero Pí**, presidente de Zona Especial Canaria, 20 de septiembre de 2006 (telefónica).
- (CAN-26) **Dácil Saavedra**, redactora *free lance* especializada en asuntos europeos y Canarias, 17 de agosto de 2007, Arrecife de Lanzarote (Las Palmas).
- (CAN-27) **Ildelfonso Socorro**, director general de Asuntos Económicos con la Unión Europea de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, 27 de julio de 2006, Santa Cruz de Tenerife.

- (CAN-28) **José Suay Rincón**, catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 20 de septiembre de 2007, Tafira (Las Palmas).
- (CAN-29) **Cristina Tavío**, vicepresidenta del Parlamento de Canarias, presidenta de la Comisión de Asuntos Europeos del mismo entre 2003 y 2007, y presidenta provincial del Partido Popular por Tenerife, 31 de julio de 2006, Santa Cruz de Tenerife.
- (CAN-30) **Francisco Villar**, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna (Tenerife) y asesor externo del Gobierno de Canarias, 24 de julio de 2006, Guajara (Tenerife).

ESCOCIA

- (ESC-1) **Michael Aron**, director de la oficina de representación del Gobierno escocés en Bruselas, 10 de noviembre de 2006, Bruselas.
- (ESC-2) **Caitriona Carter**, profesora del Instituto Europeo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Edimburgo, 18 de octubre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-3) **Bruce Crawford**, diputado regional por el Partido Nacional Escocés y miembro del Comité de Relaciones Europeas y Exteriores del Parlamento escocés (actualmente Ministro escocés del «Parliamentary Business»), 7 de noviembre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-4) **Campbell Evans**, director de Gobierno y Consumo de la Asociación del Güisqui Escocés, y vicepresidente de la Organización de Bebidas Alcohólicas Europeas, 11 de diciembre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-5) **Linda Fabiani**, diputada regional por el Partido Nacional Escocés y presidenta del Comité de Relaciones Europeas y Exteriores del Parlamento escocés (actualmente Ministra escocesa para Europa, relaciones exteriores y cultura), 31 de octubre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-6) **Stephen Fox**, consejero político en asuntos sobre la ampliación de la UE, legales, regionales, y visitas ministeriales; de la oficina de representación del Gobierno escocés en Bruselas, 10 de noviembre de 2006, Bruselas.
- (ESC-7) **Phil Gallie**, diputado regional por el Partido Conservador Escocés y miembro del Comité de Relaciones Europeas y Exteriores del Parlamento escocés, 14 de noviembre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-8) **Charlie Jeffery**, profesor del Colegio de Estudios Sociales y Políticos, y co-director del Instituto de Gobernanza de la Universidad de Edimburgo, 1 de diciembre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-9) **James Johnston**, secretario del Comité de Relaciones Europeas y Exteriores del Parlamento escocés (actualmente es funcionario de la Oficina de Representación del Gobierno de Escocia en Bruselas), 20 de noviembre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-10) **Michael Keating**, director del Departamento de Ciencia Política del Instituto de Estudios Europeos de Florencia, 11 de mayo de 2006, Florencia.
- (ESC-11) **Neil MacCormick**, profesor de Derecho Público por la Universidad de Edimburgo, y vicepresidente del Partido Nacional Escocés, representando al cual fue eurodiputado en el Parlamento Europeo entre 1999-2004, 2 de noviembre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-12) **Nicola Mcewen**, profesora del Colegio de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad de Edimburgo, 14 de diciembre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-13) **George Mcfallan**, free lance escocés especialista en temática comunitaria colaborador del diario escocés editado en Edimburgo, The Scotsman, 20 de diciembre de 2006, Edimburgo.

- (ESC-14) **Irene Oldfather**, diputada regional por el Partido Laborista y vicepresidenta del Comité de Relaciones Europeas y Exteriores del Parlamento escocés, 23 de noviembre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-15) **Murray Ritchie**, corresponsal (retirado) en Bruselas para el diario escocés editado en Glasgow, *The Herald*, 30 de noviembre de 2006, Edimburgo (telefónica).
- (ESC-16) **Andrew Scott**, director del Instituto Europeo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Edimburgo, 11 y 19 de octubre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-17) **Marta Smart**, supervisora de Asuntos Económicos para la Unión Europea de organización de intereses empresariales Scotland-Europa, 19 de diciembre de 2006, Glasgow.
- (ESC-18) **Aylin Smith**, europarlamentario por el Partido Nacional Escocés en el Parlamento Europeo, 17 de noviembre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-19) **Lucy Smith**, consejera política en asuntos sobre medio ambiente, sanidad, empleo y política social, de la oficina de representación del Gobierno escocés en Bruselas, 23 de septiembre de 2005, Bruselas.
- (ESC-20) **Jim Wallace**, diputado regional por el Partido Liberal Demócrata y miembro del Comité de Relaciones Europeas y Exteriores del Parlamento escocés, 31 de octubre de 2006, Edimburgo.
- (ESC-21) **Alex Wright**, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Dundee, 15 de noviembre de 2006, Dundee (Escocia).
- (ESC-22) ———, alto funcionario de la administración escocesa, noviembre de 2006, Edimburgo (solicitó que su identidad no fuese revelada).

TOSCANA

- (TOS-1) **Anna Annunziata**, diputada regional toscana de Democratici di Sinistra (DS) y vicepresidenta de la Comisión Especial sobre la relación con la UE del Parlamento de la Región Toscana, 17 de mayo de 2006, Florencia.
- (TOS-2) **Mario Badii**, director de la Oficina de representación de la Región Toscana en Bruselas, 26 de junio de 2002, Bruselas (efectuado por Silvia Bolgherini).
- (TOS-3) **Mario Badii**, director de la Oficina de representación de la Región Toscana en Bruselas, 12 de noviembre de 2006, Bruselas.
- (TOS-4) **Silvia Bolgherini**, profesora de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Nápoles, 23 de febrero de 2006, Florencia.
- (TOS-5) **Marco Brunazzo**, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Trento, 7 de julio de 2006 (telefónica).
- (TOS-6) **Marco Carraresi**, diputado regional y Presidente del grupo parlamentario regional Unione Democratica Cristiana (UDC), 17 y 18 de mayo de 2006, Florencia.
- (TOS-7) **Vannino Chiti**, ex Presidente de la Región Toscana, junio de 2002, Pistoia, (efectuado por Silvia Bolgherini).
- (TOS-8) **Vannino Chiti**, ex Presidente de la Región Toscana, noviembre de 2002, Florencia, (efectuado por Stefania Profeti).
- (TOS-9) **Orazio Cellini**, funcionario de la Oficina de representación de la Región Toscana en Bruselas, 24 de junio de 2002, Bruselas (efectuado por Silvia Bolgherini).
- (TOS-10) **Paolo Giannarelli**, asesor de política comunitaria del Gobierno de la Región Toscana, 17 de mayo de 2006, Florencia.

- (TOS-11) **Leonardo Morlino**, director del grupo de investigación sobre «Europeización y Representación» del departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Florencia (actualmente es director del departamento de Ciencia Política del Instituto de Ciencias Humanas de Florencia), 23 de febrero de 2006, Florencia.
- (TOS-12) **Luigi Piccone**, redactor especializado en asuntos europeos del diario toscano *Il Tirreno*, 19 de mayo de 2006, Livorno (Toscana).
- (TOS-13) **Angelo Pollina**, *diputado* regional toscano de Forza Italia y presidente de la Comisión Especial sobre las relaciones con la UE y la actividad internacional del Parlamento de la Región Toscana, 16 de mayo de 2006, Florencia.
- (TOS-14) **Stefania Profeti**, profesora y miembro del grupo de investigación sobre «Europeización y Representación» del departamento de Ciencia Política y Sociología de la Universidad de Florencia, 9 de marzo de 2006, Florencia.
- (TOS-15) **Paolo Ranfagni**, funcionario de la Oficina de representación de la Región Toscana en Bruselas, 24 de junio de 2002, Bruselas (efectuado por Silvia Bolgherini).
- (TOS-16) **Guido Sacconi**, europarlamentario de Democratici di Sinistra (DS) y presidente de la asociación Toscana-Pro Europa, 19 de mayo de 2006, Florencia.
- (TOS-17) **Pier Paolo Tognocchi**, *diputado* regional toscano de La Margherita y vicepresidente de la Comisión Especial sobre la relación con la UE del Parlamento de la Región Toscana, 16 de mayo de 2006, Florencia.
- (TOS-18) **Pier Andrea Vanni**, redactor especializado en asuntos europeos del diario toscano *La Nazione*, 18 de mayo de 2006, Florencia.
- (TOS-19) **Fiamma Zambrini**, asesora administrativa de política comunitaria del Parlamento de la Región Toscana, 16 de junio de 2006, Florencia.

VALONIA

- (VAL-1) **Peter Bursens**, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Amberes, 23 de marzo de 2007, Amberes.
- (VAL-2) **Régis Dandoy**, secretario de la Asociación Belga de Ciencia Política, profesor e investigador en Ciencia Política en la Universidad Libre de Bruselas (ULB), 16 de mayo de 2007, Bruselas.
- (VAL-3) **Thierry Delaval**, director de la Delegación General de la Región valona dentro de la Representación Permanente de Bélgica ante la UE, 24 de abril de 2007, Bruselas.
- (VAL-4) **Claude Desama**, representante valón en el Comité de las Regiones, profesor de la Universidad de Lieja y alcalde de Verviers (provincia de Lieja), 14 de mayo de 2007, Verviers.
- (VAL-5) **Lieven de Winter**, profesor y director de la Unidad de Ciencias Políticas y de Relaciones Internacionales del Centro de Política Comparada de la Universidad Católica de Lovaina (UCL), 28 de febrero de 2007, Lovaina la Nueva (Valonia).
- (VAL-6) **José Happart**, presidente del Parlamento valón y del Comité de Asuntos Europeos del mismo, por el Partido socialista valón. Fue *diputado* europeo entre 1984 y 1994, y ministro de Agricultura valón entre 1999 y 2004, 3 de mayo de 2007, Namur (Valonia).
- (VAL-7) **André-Paul Frogner**, doctor y profesor de la Unidad de Ciencias Políticas y de Relaciones Internacionales del Centro de Política Comparada (CPC) de la Universidad Católica de Lovaina (UCL), 6 de marzo de 2007, Lovaina la Nueva (Valonia).

- (VAL-8) **Jean Marc Joachim**, funcionario de la administración valona destinado temporalmente en la Unidad de Prensa, Protocolo y Comunicación del Comité de las Regiones, 30 de marzo de 2007, Bruselas.
- (VAL-9) **Charles-Etienne Lagasse**, director general adjunto de la Dirección General de Relaciones Exteriores y de la División de Relaciones Internacionales de la Región de Valonia y profesor de Derecho Constitucional Belga y Europeo en varias Escuelas Superiores de Bruselas, 14 de marzo de 2007, Bruselas.
- (VAL-10) **Anne Lange**, directora de la Delegación General de la Comunidad francesa dentro de la Representación Permanente de Bélgica ante la Unión Europea, 20 de abril de 2007, Bruselas.
- (VAL-11) **Michel Lebrun**, diputado y vicepresidente del Parlamento valón por el partido demócrata cristiano (CDH), y presidente de la Delegación belga en el Comité de las Regiones, 24 de marzo de 2007, Bruselas.
- (VAL-12) **Bart Maddens**, profesor del Instituto de Relaciones Internacionales y Europeas de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina (KUL), 21 de marzo de 2007, Lovaina (Flandes).
- (VAL-13) **Francoise Massart-Piérard**, doctora presidenta de la Unidad de Ciencias Políticas y de Relaciones Internacionales del Centro de Política Comparada de la Universidad Católica de Lovaina (UCL), 1 de marzo de 2007, Lovaina la Nueva (Valonia).
- (VAL-14) **Richard Miller**, diputado y miembro del Comité de Asuntos Europeos del Parlamento valón por el partido liberal Movimiento Reformador (MR), 29 de marzo de 2007, Bruselas.
- (VAL-15) **Paul Piret**, redactor especializado en asuntos europeos del diario francófono *La Libre Belgique*, 9 de mayo de 2007, Bruselas.
- (VAL-16) **Michel Quévit**, doctor y profesor honorario de la Universidad Católica de Lovaina (UCL), y asesor del Gobierno valón, 10 de abril de 2007, Lovaina la Nueva (Valonia).
- (VAL-17) **Benôit Rihoux**, profesor de la Unidad de Ciencias Políticas y de Relaciones Internacionales del Centro de Política Comparada (CPC) de la Universidad Católica de Lovaina (UCL), 10 de abril de 2007, Lovaina la Nueva (Valonia).
- (VAL-18) **Jean Pierre Robbeets**, inspector general para cuestiones transfronterizas e interregionales europeas de la División de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Región de Valonia, 16 de marzo de 2007, Bruselas.
- (VAL-19) **Philippe Suinen**, comisario general de Relaciones Internacionales de la Comunidad francesa y director de la Dirección General de Relaciones Exteriores y de la División de Relaciones Internacionales de la Región de Valonia, 16 de marzo de 2007, Bruselas.
- (VAL-20) **Wilfried Swenden**, profesor del Colegio de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad de Edimburgo, 11 de octubre de 2006, Edimburgo.
- (VAL-21) **Marc Tarabella**, europarlamentario por el Partido Socialista Europeo y presidente de la Fundación Rural de Valonia, 2 de mayo de 2007, Bruselas.
- (VAL-22) **Jean-Claude Van Cauwenberghe**, ex Ministro-Presidente de Valonia entre 2000 y 2005, y en la actualidad diputado regional y representante titular de Valonia en el Comité de las Regiones, 23 de junio de 2007, Charleroi (Valonia).
- (VAL-23) ———, alto funcionario de la administración valona, abril de 2007, Bruselas (solicitó que su identidad no fuese revelada).

APÉNDICE II

DOCTORADO EUROPEO/DOTTORATO EUROPEO L'ATTIVAZIONE EUROPEA DELLE REGIONI LEGISLATIVE

1. RIASSUNTO. LE CORRELAZIONI CHIAVE

La presente ricerca ha discusso circa l'attivazione regionale ascendente europea in riferimento ai meccanismi che le entità substatali europee utilizzano nel tentativo d'influencare le decisioni che vengono prese a Bruxelles, così come i fattori promotori di questa incentivazione.

In questo senso, nel primo capitolo abbiamo discusso le condizioni di partenza delle entità substatali in correlazione al processo di europeizzazione. In questo momento nell'Unione Europea, dopo il trattativo di riforma approvato a Lisbona, ma ancora in attesa di ratificazione da parte degli stati europei, risulta innegabile la presenza e l'influenza di un livello di governo regionale in quasi tutti i vecchi membri dell'Unione Europea. Un nuovo processo di regionalizzazione, alle volte come requisito necessario e imprescindibile per la partecipazione alle politiche europee per i nuovi paesi membri.

La volontà di riuscire a coinvolgere i cittadini europei, ma anche l'ambizione di essere presenti lì dove si formano e decidono le politiche europee, hanno dato la possibilità alle regioni europee dotate di maggiori capacità politico-legislative di sviluppare una diplomazia concorrente a quella degli stati nazionali. Al fine di influenzare il processo di europeizzazione, le regioni si sono attivate attraverso diversi canali come il Consiglio dei Ministri, la Commissione Europea, il Comitato delle Regioni, le associazioni interregionali, gli uffici di rappresentanza a Bruxelles e la partecipazione al processo di formazione della posizione nazionale. La preferenza nella scelta di utilizzare un meccanismo invece che un altro e l'efficacia di questi sono il risultato di fattori concorrenti come il sistema politico istituzionale dello stato di appartenenza, ma anche a causa di fattori esterni più frequenti nelle regioni europee, e altre condizioni particolari che influenzano singolarmente le regioni.

I capitoli dal secondo al quinto sono stati dedicati all'analisi approfondita di ogni singolo caso che formano la presente ricerca comparata. Non solo si è cercata un'esaustiva spiegazione all'interazione delle singole regioni (Canaria, Scozia, Toscana e Vallonia) con l'Unione Europea, ma anche ai fattori che influenzano (l'attivazione europea) di queste regioni.

Partendo da ciò, abbiamo scoperto una decisa e cumulativa mobilitazione europea nel caso delle Isole Canarie stimolata principalmente da fattori come la *distinctiveness*, la questione socio-economica o lo speciale interesse delle élite amministrative, così come per le

sue specifiche condizioni derivanti dalla propria condizione di regione ultra periferica dell'Unione Europea (riconosciuta dal trattato di Amsterdam).

D'altro canto abbiamo scoperto una limitata mobilitazione europea nel caso scozzese disincetivata dalle condizioni statali del recente processo di *devolution*, ed è dovuta alla sintonia politica tra i governi di Londra ed Edimburgo presente fino al Maggio 2007, ma anche per la consapevolezza di ottenere un vantaggio maggiore nel seguire le direttive del governo di Londra che in caso di allontanamento da quest'ultimo.

In modo opposto abbiamo riscontrato che la mobilitazione toscana è derivata da una decisa scommessa per la dimensione europea, che le elite politiche hanno, attraverso un disegno che prevede una strategia di pressione articolata, la formazione e l'incentivazione di reti di contatto, e la utilizzazione di tutti i canali attivazione possibili. Oltre al sempre rilevante fattore nazionale, abbiamo constatato che la mobilitazione toscana è stata favorita da alcune coincidenze di fattori come: l'interesse dell'elite politica regionale, la sinergia tra questa e l'elite amministrativa regionale, la stabilità e la longevità di entrambe, e la tradizionale mancanza di sintonia politica tra l'esecutivo regionale e alcuni governi centrali romani.

Inoltre, abbiamo constatato come l'attivazione vallona sia superiore a quella scozzese, ma decisamente inferiore a quella delle Isole Canarie e della Toscana. Nel caso vallone la variabile più influente è stata il livello nazionale, come conseguenza delle capacità e competenze che le regioni posseggono nel sistema regionale belga, il quale ha incentivato una mobilitazione vallona indipendente, ma anche come reazione a quella fiamminga. Esistono altri fattori che influiscono in modo meno rilevante sull'attivazione vallona tra i quali troviamo quello della questione socio-economica, ovvero la volontà di superare il ritardo di sviluppo della regione rispetto alla media europea.

Infine, nell'ultimo capitolo si sono discussi i risultati esposti per ognuno dei casi in modo comparato e per dare una visione generale che possa spiegare non solo i diversi tipi di attivazione regionale europea, ma anche la coincidenza o la mancanza di una serie di fattori e variabili che influiscono, con una maggiore o minore forza sulla mobilitazione. Tenendo presente ciò, nella sottostante tabella possiamo visionare in maniera schematica le principali correlazioni rilevanti rinvenute, senza negare la possibile influenza di altre variabili esterne non considerate in questa ricerca.

Come visto nella tabella, in linea generale le variabili decisive più incontrate sono: l'influenza del livello nazionale e le relazioni di coordinazione con l'azione esterna delle sue entità sub-statali, l'interesse particolare delle elite politica regionale per le dinamiche europee, e la *distinctiveness* o l'interesse per l'attivazione europea come risposta di una parte dei governi regionali alla mancanza di affinità politica rispetto ai governi centrali dei propri rispettivi paesi.

Non vogliamo con ciò affermare che non esistano anche altri fattori che possano avere in alcuni casi specifici e per alcuni meccanismi concreti una influenza nell'attivazione regionale. L'identità regionale nella sua versione culturale (Toscana) o in riferimento alla sua componente nazionalistica (Scozia), la questione socio-economica (Canarie), e la stabilità e la longevità delle maggioranze di governo regionale, o la sinergia tra le elite politiche e amministrative, sono altre variabili che condizionano l'attivazione regionale europea. Riassumendo, l'influenza dei fattori prima citati si è rilevata meno intensa e sistematica per i nostri casi studio. Partendo da questo punto la nostra analisi avalla le ipotesi portate avanti da altri studi che giudicano l'attivazione europea come una combinazione di fattori andando oltre alla tradizionale doppia variabile politico istituzionale e socioeconomica.

TAB. 1

Quadro riassuntivo delle correlazioni trovate nella ricerca delle variabili indipendente e anche di controllo in relazione ai meccanismi di attivazione regionale (variabile dipendente) per i casi di Canarie, Scozia, Toscana e Vallonia. L'influenza può rilevarsi in senso positivo (+) o negativo (-) e con intensità decisiva o limitata

		Consiglio UE	Commissione Europea	Ufficio di Represen.	Comitato delle Regioni	Assoc. Europee	Mec. Indiretti
Canarie	Livello regionale (VI)	Decisiva (+)	Limitata (+)			Decisiva (+)	
Scozia							
Toscana				Decisiva (+)			
Vallonia							
Canarie	Livello Nazionale (VI)	Limitata (+)					Limitata (+)
Scozia		Limitata (+)	Decisiva (+)	Decisiva (-)	Limitata (+)		Decisiva (+)
Toscana		Decisiva (-)			Limitata (+)		Limitata (-)
Vallonia		Decisiva (+)	Decisiva (-)	Decisiva (-)	Decisiva (+)	Decisiva (+)	Decisiva (+)
Canarie	Interessi elite regionali (VC)	Decisiva (-)			Limitata (-)		
Scozia		Decisiva (+) (*)			Decisiva (-)	Decisiva (-)	
Toscana		Limitata (+)	Limitata (+)		Decisiva (+)	Decisiva (+)	Limitata (+)
Vallonia					Moderata (+)		
Canarie	Sinergia tra le elite politiche e amministrativa (VC)		Decisiva (+)	Decisiva (+)		Decisiva (+)	
Scozia							
Toscana			Limitata (+)	Decisiva (+)			
Vallonia							
Canarie	Path dependence (VC)			Limitata (+)		Limitata (+)	
Scozia				Limitata (-)			Decisiva (+)
Toscana				Limitata (+)	Limitata (+)	Decisiva (+)	
Vallonia					Limitata (+)		

		Consiglio UE	Commissione Europea	Ufficio di Represen.	Comitato delle Regioni	Assoc. Europee	Mec. Indiretti
Canariae				Limitata (+)		Limitata (+)	Limitata (-)
Scozia	<i>Distinctiveness</i> (VC)	Decisiva (+) (*)	Decisiva (+) (*)	Limitata (+) (*)			Decisiva (-) (*)
Toscana		Limitata (+)		Limitata (+)	Limitata (+)	Decisiva (+)	Limitata (+)
Vallonia							
Canarie	Questione socio-economica (VC)		Limitata (+)	Limitata (+)		Decisiva (+)	
Scozia		Limitata (+)					
Toscana							
Vallonia		Limitata (+)	Decisiva (-)	Limitata (+)		Limitata (+)	
Canarie	Identità regionale e/o nazionale. (VC)					Limitata (+)	
Scozia		Decisiva(+)			Decisiva (-)		Limitata (+)
Toscana					Decisiva (+)	Limitata (+)	
Vallonia					Decisiva (+)		

(*) Si tratta di una previsione sull'influenza in Scozia a partire dal maggio 2007.

(VI): Variabile indipendente, (VC): Variabile esterna o di controllo.

Fonte: *Elaborazione dei dati provenienti dalla ricerca*

Il fattore politico istituzionale (variabile indipendente del livello nazionale) si è rivelato decisivo nell'attivazione ascendente delle regioni europee. Questo elemento si è rilevato importante tanto per l'attivazione della Vallonia come per la limitazione della stessa nel caso della Scozia, mentre si è rilevato decisivo per il caso delle isole Canarie e della Toscana.

La variabile socioeconomica si è rilevata importante nel caso canario, ed è configurabile come un elemento aggiuntivo che favorisce l'attivazione nel caso vallone, ma non rilevante nei restanti due casi.

Nel caso delle élite politiche regionali si è rilevato come esso rappresenti un fattore essenziale che spiega l'estesa e sistematica attivazione toscana e che ha determinato in qualche misura la mobilitazione vallona tra il 2000 e il 2005; inoltre, pensiamo che ciò potrà influenzare l'azione esterna scozzese dal 2007 in avanti.

La *distinctiveness* tra i livelli di governo statale e regionale è un fattore esterno che la nostra ricerca ha costatato come decisiva per l'attivazione regionale europea. Questo si è rilevato essenziale nel caso toscano (accanto all'interesse delle élite regionale), ma anche nel caso canario (in modo particolare disegnandola come una strategia politica di confronto regionale). In aggiunta a quanto detto, pensiamo che esso avrà una influenza decisiva nell'attivazione regionale del nuovo governo nazionalista scozzese dal 2007 in poi.

Non dobbiamo dimenticare il rapporto di prossimità che esiste tra la *distinctiveness* e tra la stabilità e la continuità delle maggioranze di governo regionale, variabile anche conosciuta come *path dependence*. La constatazione di una situazione di *distinctiveness* all'interno di un arco temporale determinato accanto alla stabilità e alla continuità delle maggioranze regionali (non tralasciando i possibili avvicendamenti nel governo nazionale) compongono un insieme di fattori che incentivano l'attivazione regionale.

Infatti, possiamo immaginare la politica regionale europea come una sfida di lungo periodo (in conseguenza di ciò, qualora una regione possedesse una élite politica che scommetta sull'Europa per il proprio avvenire politico, in sinergia con la propria amministrazione, e nel caso in cui essa rimanga al potere per un lasso temporale ampio), la sua attivazione è condizionata in funzione dei possibili cambi del colore del governo a livello nazionale. I contatti acquisiti, l'affidabilità mostrata e i compromessi di cooperazione raggiunti sono costatati uno sforzo in termini economici e temporali, che i dirigenti regionali non vogliono perdere a causa di un cambiamento nella congiuntura politica. Questo spiega il fatto che la Toscana non disincentivi la sua azione europea malgrado momenti in cui il rapporto con il governo centrale sia stato solido, così come la strategia europea delle Isole Canarie non è mutata malgrado il cambio della compagine politica del governo nazionale.

I nostri casi studio hanno dimostrato, almeno fino al termine del 2007, diversi livelli di attivazione europea come mostrato nella tabella. I diversi fattori hanno prodotto una attivazione superiore in termini di estensione, intensità e frequenza, nei casi della Toscana e delle Canarie. L'attivazione della Vallonia (molto influenzata dalla variabile nazionale) è stata chiaramente inferiore rispetto alle regioni citate precedentemente, ma superiore a quella scozzese. Ad ogni modo, non si può confondere l'attivazione regionale europea con la sua efficacia, e quindi con il suo impatto. Al fine di evitare qualche imprecisione è necessario mettere in chiaro alcuni punti:

— In primo luogo, mentre l'attivazione europea regionale può essere contrastata, la correlazione e, in modo più specifico, la causalità dei risultati della stessa è un punto molto complesso (Fox, ESC-6).

— Inoltre, non possiamo dimenticare come il sistema comunitario, ad oggi, privilegi il ruolo degli stati rispetto a quello delle regioni. In conseguenza di ciò, non è importante quanto la regione possa influenzare per un proprio tornaconto, ma quanto essa possa riuscire ad ottenere attraverso il governo nazionale. Il peso dei singoli casi studio sul livello nazionale varia di caso in caso, per esempio la Vallonia sarà maggiormente influente sul governo Belgia rispetto a quanto la Scozia possa influenzare la posizione del governo di Londra; ma il Belgio non possiede lo stesso numero di voti, e quindi potere politico, della Gran Bretagna. Dato quanto affermato, non possiamo considerare l'impatto scozzese, malgrado la sua bassa attivazione (fino al 2007), sia meno determinante che quello della Toscana, la quale ha mostrato un'attivazione considerata da tutti come un modello da seguire e imitare.

— Per ultimo, non tutti i meccanismi di attivazione implicano per ogni regione una simile efficacia a livello europeo, motivo per il quale l'entità sub-statali europee, indifferentemente dal loro grado di attivazione, concentrano in modo cosciente o incosciente i suoi sforzi in alcuni canali a discapito di altri. Non tutti i meccanismi utilizzati hanno lo stesso impatto, per esempio alcuni come il Consiglio dei Ministri sono più determinanti nel processo decisionale europeo. Riassumendo, una regione che utilizzi tutti i meccanismi, ma lo faccia in modo poco sistematico e intenso, potrà avere un impatto molto minore che un'altra che utilizzi un minor numero di meccanismi (o anche solo uno) maggiormente efficaci.

2. RISPOSTA ALL'IPOTESI DI INVESTIGAZIONE

Dopo aver esposto e analizzato le relazioni di causalità scoperte all'interno delle differenti variabili della ricerca siamo ormai in condizione di ritornare alle ipotesi che avevamo esposto all'inizio del lavoro con la intenzione di verificarle, e quindi convalidandole o rifiutandole. Le nostre ipotesi iniziali erano:

— L'insieme tradizionali dei fattori politico istituzionali (livello nazionale) e socioeconomico non sono gli unici elementi condizionanti che determinano l'attivazione regionale all'interno del processo di europeizzazione.

— La dimensione nazionale composta da: il grado di autonomia regionale, il trasferimento di competenze verso un livello sub-statale e il disegno di un efficace sistema di coordinamento per i temi europei tra lo Stato centrale e le regioni; condiziona in modo decisivo la mobilitazione regionale, al contrario di quello che accade con la variabile socioeconomica la cui influenza è limitata.

— L'esistenza di una forte componente nazionalista è una condizione sufficiente per una elevata attivazione regionale a livello europeo.

— Gli interessi delle élite regionali e la mancanza di affinità politica all'interno del governo centrale e regionale, sono dei fattori esterni che condizionano molto favorevolmente la mobilitazione regionale europea.

1.—La ricerca ha confermato in modo completo la prima ipotesi incentrata sull'assunto che: «L'insieme dei fattori politico istituzionali tradizionali (livello nazionale) e socioeconomico non sono l'unico elemento condizionante che determina l'attivazione regionale all'interno del processo di europeizzazione».

In linea con alcune ricerche effettuate precedentemente che parlavano di «combinazione di condizioni» (Ragin, 1987), l'attivazione regionale europea non si può spiegare solamente in relazione alle tradizionali caratteristiche politico istituzionali e socioeconomiche se non abbiamo constatato che congiuntamente a queste un insieme di altre variabili condiziona la

mobilitazione sub-statale europea (Bolgherini, 2003; Profeti, 2004). Sebbene esse adottino differenti metodi e, con un diverso grado d'intensità in funzione sia dei differenti casi studio sia dei differenti meccanismi di attivazione analizzati in particolare, la ricerca ha evidenziato la rilevanza di altre variabili. L'organizzazione del livello regionale, gli interessi delle élite regionali, la sinergia di quest'ultima con l'amministrazione regionale, la *distinctiveness*, la *path dependance*, o una forte identità regionale, sono altri fattori, che come abbiamo constatato, influenzano l'attivazione delle regioni europee, al di fuori del livello nazionale e della situazione socioeconomica.

Oltre a questi tradizionali fattori, risulta impossibile comprendere l'attivazione di alcune regioni europee come la Toscana senza porre attenzione al ruolo delle élite politiche, o una tradizionale mancanza di affinità politica durata oltre quattro decenni tra i governi regionali e la maggior parte dei governi centrali italiani. Nello stesso modo, molto poco sarebbe comprensibile della mobilitazione europea della Scozia senza dare la giusta attenzione a fattori come il suo forte sentimento di identità nazionale, la coincidenza di affinità politica all'interno tra la sua maggioranza di governo e quello presente a Londra tra il 1999 e il 2007, o lo scarso interesse dimostrato fino al 2007 per le dinamiche politiche europee da parte della sua élite politica. In questo senso, più tradizionale si è dimostrata l'attivazione della Vallonia che si è sostenuta principalmente sulla competenze derivanti dall'autonomia concessagli dal modello federale belga, e la necessità di risolvere la sua delicata situazione economica. Inoltre, abbiamo potuto constatare l'influenza, almeno specificatamente per alcuni meccanismi, e con un'intensità moderata di altri fattori condizionanti come l'identità regionale vallona o la *path dependance*. Nello stesso modo, molto poco sarebbe comprensibile della mobilitazione europea delle Isole Canarie senza dare la giusta attenzione al fattore specifico della sua posizione ultraperiferica.

2.—La ricerca ha confermato parzialmente e con alcune sfumature la seconda ipotesi che: «La dimensione nazionale composta da: il grado di autonomia regionale, il trasferimento di competenze verso un livello sub-statale e il disegno di un efficace sistema di coordinamento per i temi europei tra lo Stato centrale e le regioni; condiziona in modo decisivo la mobilitazione regionale, al contrario di quello che succede con la variabile socioeconomica la cui influenza è limitata». In questo caso possiamo solo parlare di una conferma solamente parziale dell'ipotesi in quanto, su una presunta validità generale di questa pesa in modo rilevante la specificità dei singoli casi studiati.

Se intendiamo questa ipotesi come una ponderazione della variabile politico istituzionale a scapito di quella socioeconomica possiamo considerarla come provata. In nessuno dei nostri quattro casi studio è stata constatata un'influenza decisiva per la performance regionale della questione socioeconomica derivante dalla dimensione nazionale. Da questo punto di vista, non abbiamo alcun inconveniente a convalidare la nostra ipotesi iniziale.

Inoltre, se consideriamo l'ipotesi sotto una prospettiva più ampia, essa può essere convalidata parzialmente ma dobbiamo fare due precisazioni:

— Da una parte, la dimensione nazionale non influenza in modo uguale le diverse realtà dei diversi stati della Unione Europea. Al contrario risulta determinate per l'attivazione regionale sia nel caso scozzese sia in quello vallone, questo non si può affermare per quelli toscano e canario. L'influenza della dimensione nazionale per questa regione italiana risulta negativa per la sua attivazione regionale. E comunque, come abbiamo visto precedentemente, la mobilitazione europea toscana è la più organizzata, estesa e sistematica tra tutti i nostri casi. Questa precisazione può essere coerente se concediamo ad altri elementi condizionanti

positivi (interessi dell'élite, *distinctiveness*, o identità culturale toscana, etc.) una rilevanza maggiore a quella della dimensione nazionale. In questo caso, non potremmo ancora argomentare che questo livello nazionale nel caso toscano è stato decisivo, e anche il livello socioeconomico non ha una rilevanza molto maggiore.

— D'altra parte, e anche nel caso in cui avessimo constatato in tutti i casi una rilevanza maggiore del fattore istituzionale su quello (a discapito) socioeconomico, la rilevanza di quest'ultimo aspetto non è omogeneo. La rilevanza di questa influenza è stata limitata o praticamente impercettibile nel caso scozzese e toscano, mentre non si può affermare la medesima cosa nel caso vallone e canario. Un'influenza più forte è presente nel caso canario che costituisce un'eccezione alla conferma dell'ipotesi. Nel caso canario sempre dietro all'influenza del fattore indipendentemente dal governo nazionale, la questione socio-economica accanto alla *distinctiveness* e la sinergia dell'élite amministrativa, con il potere politico si è rilevato come la variabile esterna che spiega la forte attivazione europea delle Canarie. Nella Vallonia, senza raggiungere il livello di influenza decisiva attribuibile al modello nazionale federale, la debolezza dell'economia regionale ha influenzato l'attivazione regionale attraverso vari canali, e si è situata tanto qualitativamente come quantitativamente come la seconda variabile più influente nell'attivazione regionale. Senza pretendere di aumentare l'importanza di questo fattore, fermo restando che la sua rilevanza nella comparazione con l'influenza della dimensione nazionale è minima, crediamo che la sua influenza sia almeno rimarcabile.

In base a quanto affermato in precedenza dobbiamo convalidare, solo parzialmente e con le sfumature sopraevidenziate, l'ipotesi in funzione della correlazioni riscontrate tra i nostri casi studio.

3.—Al contrario, la ricerca ha dato esito negativo riguardo la terza ipotesi che: «l'esistenza di una forte componente nazionalista è una condizione sufficiente per una elevata attivazione regionale a livello europeo».

All'interno dei nostri casi solo la Scozia possedeva un forte sentimento di identità nazionale. Inoltre, la presenza di questo nazionalismo è stata provata dalla ricerca sul campo a partire dai dati prodotti dalle risposte ottenute dalla «Moreno Question». Malgrado ciò, non si è rilevato sufficiente per garantire un'elevata, estesa e sistematica mobilitazione scozzese europea. Ancor di più, se teniamo in conto la classificazione che abbiamo stabilito in modo comparato tra le altre regioni europee analizzate, l'attivazione scozzese, fino al 2007, è stata più ridotta che quella vallona, toscana o delle isole Canarie.

A partir da ciò noi possiamo affermare, che la marcata identità regionalista vallone, la forte identità culturale toscana e molto collegata al territorio, il forte senso di appartenenza canario, hanno avuto una maggiore rilevanza nel momento in cui hanno dato l'impulso all'attivazione europea di queste regioni, rispetto a quella tenuta in Scozia dal nazionalismo.

Sebbene questa conclusione potrebbe sembrare una demistificazione del nazionalismo come incentivo per la mobilitazione ascendente delle regioni europee dobbiamo fare alcune precisazioni. Solo se si rifiuta l'ipotesi che la semplice esistenza di questa componente nazionalista suppone una elevata attivazione per le regioni europee. Non si nega che la stessa, sommata a un'altra serie di fattori può aiutare a incentivare questa attivazione europea. Solamente se si afferma, che senza la presenza di altre variabili, il nazionalismo è incapace di per sé di assicurare un'elevata, estesa e sistematica attivazione europea.

Il caso scozzese risulta paradigmatico nel momento in cui si rifiuta la prima ipotesi e si convalida la teoria opposta. Tra il 1999 e il 2007, l'attivazione scozzese è stata molto limitata

a causa dell'ipotetica spinta del fattore nazionalista, questa non si è superato per l'assenza delle altre condizioni che abbiamo dimostrato favoriscono la mobilitazione regionale come: un minimo interesse delle proprie élite politiche regionali e l'assenza di *distinctiveness*. Così come abbiamo già argomentato si inverte questa situazione e cresce sostanzialmente l'attivazione europea in Scozia a partire dal 2007, non sarà solo a causa dell'accentuazione del nazionalismo, ma anche per la concorrenza di altri fattori: un marcato e rinnovato interesse della élite politica sub-statale, la mancanza di affinità politica tra il nuovo esecutivo nazionalista di Edimburgo e il governo laburista di Londra, che incentiverà la prima a evitare i filtri imposti dalla seconda per relazionarsi direttamente con Bruxelles, a causa della percezione di poter incontrare nella capitale europea una maggiore sensibilità verso le rivendicazioni scozzesi che nella capitale britannica.

In questo senso, e facendo riferimento alla possibilità di poter realizzare inferenza, possiamo incontrare facilmente esempi fuori dai nostri casi di studio che avallano la nostra tesi. Da una parte, è molto relazionato con il caso vallone, per le Fiandre non possiamo notare un'elevata e intensa attivazione europea. A pesare sulla esistenza di questa componente nazionalista, possiamo notare come non si è vista neanche accompagnata dalle altre condizioni determinanti dell'attivazione regionale. Tutto il contrario di ciò che successe per molto tempo, in particolare modo, nell'esempio da cui la Toscana ha tratto ispirazione. Gli attori toscani citano significativamente, e con frequenza, la «Catalogna di Pujol», in aggiunta alla marcata componente nazionalista del caso catalano essi notano l'indubitabile interesse dell'élite politiche regionale personalizzata dalla carismatica figura del ex presidente Jordi Pujol, o la *path dependance*, la stabilità e la continuità di una maggioranza di governo nazionalista conservatrice abbastanza distinta e non politicamente affina in principio ai successivi governi progressivi o conservatori di Madrid.

4.—Per ultimo, la ricerca ha permesso di provare positivamente della quarta ipotesi: «Gli interessi delle élite regionali e la mancanza di affinità politica all'interno del governo centrale e regionale, sono dei fattori esterni che condizionano molto favorevolmente la mobilitazione regionale europea». Oltre a ciò, il livello nazionale o la variabile politica istituzionale è per l'insieme delle regioni europee il fattore che condiziona maggiormente l'attivazione europea, la nostra ricerca ha constatato che le variabili di controllo che favoriscono in maggior misura questa mobilitazione sono, come abbiamo precedentemente affermato, gli interessi delle élite politiche regionali, la *distinctiveness*.

In questo senso ci allineiamo con le ultime ricerche che hanno insistito sulla combinazione di fattori ulteriori rispetto a quella politico istituzionale (Ragin, 1987; y Jeffery, 2000) concordiamo con quella che ha sottolineato la rilevanza della presenza di una élite politica regionale carismatica, interessata e con capacità di *leadership* rispetto alle dinamiche europee (Bolgherini, 2003; Profeti, 2004), però la poniamo alla stessa altezza dell'interesse dell'élite politica, l'assenza di affinità o empatia politica tra gli esecutivi centrali e regionali (*distinctiveness*).

Lo affermiamo non solo perché molti tra gli attori intervistati abbiano confermato ciò, ma anche e in modo più specifico sia per meccanismi, tanto qualitativi quanto quantitativi, così come è stato dimostrato durante la nostra ricerca, come si può notare per la tabella che apre il presente appendice.

Ad eccezione della questione socioeconomica, che solo possiede una rilevanza nel caso vallone, e in modo determinate nel caso canarino, nessuna altra variabile esterna contemplata si è rilevata più decisiva di questi fattori.

3. CONCLUSIONE: CONTRIBUZIONE ALLA LETTERATURA E PROSPETTIVE FUTURE

Questa tesi ha cercato di arrivare aldilà delle osservazioni generali sull'attivazione europee, motivo per il quale si è ricercato in dettaglio intorno alla natura e alla dinamica delle attitudini delle entità sub-statali della UE rispetto all'integrazione e al processo di europeizzazione.

Il quadro dipinto rivela l'esistenza di un terzo livello di governo in Europa, al di sotto degli stati e al di sopra rispetto gli enti locali, di cui la rilevanza, le rivendicazioni e la visibilità sono aumentate alla fine del ventesimo secolo. Certamente, la confluenza della configurazione delle regioni, oltre a quel ruolo tradizionale di arena della politica comunitaria, come attori politici rilevanti su scala comunitaria da un lato, e dall'altro del processo d'integrazione comunitaria, hanno messo in dubbio alcune configurazioni tradizionali sopra l'autorità e certe formulazioni costituzionali, permettendo la formulazione di modelli alternativi di strutturazione dell'azione politica che risponda alla realtà della UE del ventunesimo secolo.

Esiste un paradosso fondamentale nella relazione tra le regioni comunitarie e il processo di europeizzazione. Da una parte, si concede all'entità sub-statali di aver più potere e capacità di autogoverno, però dall'altro lato il processo di europeizzazione continua basandosi su un modello «stato-centrico» nel quale lo stato nazionale, ancora è depositario della decisione politica. L'impossibilità pratica di cambiare questo modello nel medio e lungo periodo, non dà alcun rimedio né agli stati né alle regioni europee, dando per inevitabile una Europa delle regioni, attraverso lo sviluppo forte, di un compromesso leale tra le parti per una più profonda sussidiarietà, che realmente avvicini l'Europa ai suoi cittadini.

Il fenomeno della regionalizzazione potrà omogeneizzarsi unicamente in questi termini in tutta l'Unione Europea, in modo tale che gli stati europei più centralizzati facciano il possibile per rendere reale termini teorici come quelli di paradiplomazia, azione estera, o relazioni esterne con altre entità europee sub-statali.

Questa ricerca offre una prospettiva del perché e del come le regioni con maggiori competenze nell'Unione Europea (regioni legislative), si mobilitano verso Bruxelles e cercano di partecipare e influenzare il processo decisionale europeo. Abbiamo preso come esempi quattro esperienze di attivazione, che con le loro differenze in quanto al modello e all'impatto delle proprie strategie si possono considerare come positive, nel senso di una mobilitazione europea reale, risultante dal loro interesse e dalla necessità di essere presente in Europa e partecipare alle decisioni che li coinvolgono. La scelta delle Canarie, della Scozia, della Toscana e della Vallonia voleva comprendere se fosse possibile rintracciare qualche elemento di comportamento comune attribuibile all'insieme, almeno delle regioni legislative europee, a partire delle situazioni, che comunque appartengano a contesti relativamente vicini, sono molto differenti tra loro.

I risultati della ricerca sono soddisfacenti. Abbiamo constatato proprie peculiarità intorno ad ognuno dei singoli casi studio, che hanno dimostrato delle divergenze tra loro. Queste diverse *performance* possono essere comprese relazionandole alle variabili interne che condizionano ognuna delle nostre regioni. Le analisi intorno ai fattori che condizionano ogni attuazione regionale, ci hanno permesso di identificare correlazioni coincidenti, e così disegnare un modello minimo comune denominatore intorno alla attivazione regionale europea nel contesto delle regioni legislative dell'Unione Europea

L'idea di studiare le interazioni e l'influenza del livello di governo superstatale nell'Unione Europea è stata oggetto di molte ricerche negli ultimi 20 anni. Tra quelli che

consideravano la dimensione dell'attivazione ascendente regionale in modo qualitativo e da una prospettiva comparata, Ragin (1987) giustificava l'attivazione europea come il risultato di una combinazione di fattori, e Jeffery (2000) ipotizzava sulle variabili che condizionano la mobilitazione regionale europea al di là della tradizionale insieme di fattori politico istituzionale e socioeconomico. Ricerche posteriori fatte in Italia (Bolgherini, 2003; Profeti, 2004), confermarono questa idea e identificarono come variabile esterna decisiva per ricostruire il disegno un'interconnessione di contatti su scala europea, e all'interesse diretto dell'élite regionali. Un interesse delle élite politiche regionali che era già stato considerato come elemento determinante dell'attivazione regionale europea per Keating (1999b).

In questo contesto, la presente ricerca ha confermato quella linea di pensiero che è stata delineata in precedenza. Si è constatato che la dimensione nazionale composta da: il grado di autonomia regionale, il trasferimento delle competenze al livello sub-statale e la presenza di un efficace sistema di coordinamento per ciò che riguarda l'Europa tra lo stato centrale e le sue regioni; condiziona decisamente la mobilitazione regionale. Inoltre, l'esperienza delle regioni analizzate ha dimostrato anche che quel fattore non può spiegare da solo la mobilitazione regionale, ma che necessità di essere accompagnato da diversi fattori esterni. Lo studio ha dimostrato che non solo l'interesse delle élite regionali (come Bolgherini ha dimostrato già nel 2003), ma anche la *distinctiveness*, sono i fattori esterni che condizionano maggiormente la mobilitazione europea regionale. Nello stesso modo, si è anche rifiutata la teoria che l'esistenza di una forte componente nazionalista sia condizione sufficiente per una estesa e sistematica attivazione regionale europea.

Questa ricerca non solo cerca di contribuire alla letteratura con conclusioni che incidono soprattutto in variabili già contemplate anteriormente, comunque il risultato dell'impatto di queste ha cercato di rimarcare alcuni *trend* che rivelano le piccole differenze rispetto a ciò che è stato pubblicato fino ad oggi. La ricerca ha prevalentemente utilizzato una metodologia di natura qualitativa, che senza rinunciare al rigore e all'esattezza che un'analisi nelle scienze sociali necessita, ha scoperto le correlazioni che determinano l'attivazione regionale europea attraverso l'utilizzo di uno strumento metodologico quale l'intervista approfondita semi-strutturata ai protagonisti.

Le oltre 100 interviste poste in essere tra il 2005 e il 2007 ci hanno permesso di ottenere dati, connessioni, tendenze e attitudini totalmente originali, e molte delle quali non si possono trovare in nessuna altra fonte accessibile al pubblico, quindi costituiscono il valore aggiunto che questa ricerca offre. L'ambito di questa ricerca non voleva, e non poteva, essere ridotto ad una dimensione meramente numerica. Pur trattandosi di una ricerca qualitativa e non quantitativa, non abbiamo considerato scientificamente appropriato ridurre i nessi causali, le correlazioni o le dinamiche dell'attivazione regionale europea attraverso una semplice quantificazione numerica. Inoltre, quelle risposte qualificate ci hanno permesso la costruzione di tabelle sinottiche attraverso le quali descrivere le diverse attivazioni regionali in funzione dei diversi canali di mobilitazione. In queste tabelle, accanto ai risultati qualitativi, abbiamo presentato anche la riduzione di questi in scala quantitativa, con l'unico interesse di chiarire la descrizione dell'analisi.

In ogni caso, né le conclusioni né la scelta metodologica della presente ricerca dissipano le future possibilità di analisi intorno alla partecipazione delle entità substatali nel processo di europeizzazione. In questo senso rimangono domande senza risposta e altri interrogativi che potranno trovare soluzione solo in futuro.

Possiamo chiederci se sia possibile espandere i risultati ottenuti dalle regioni europee. In questo senso, crediamo che le ipotesi analizzate sono almeno applicabili oggi alle 74 regioni dotate di potere legislativo presenti all'interno dell'Unione Europea, facendo attenzione alla minore o maggiore influenza delle variabili esterne come condizionanti decisivi di ognuna delle attivazioni regionali specifiche.

Inoltre, possiamo chiederci se sia possibile utilizzare le nostre conclusioni per altri contesti, tenendo presente i recenti allargamenti dell'Unione Europea. Quindi, potrebbero le nostre conclusioni applicarsi ai nuovi paesi dell'Unione Europea?

La risposta a questa domanda non può essere univoca. La maggior parte dei paesi che fanno parte dell'Unione Europea a partire dal 2004, presentano indici di regionalizzazioni molto limitati, che sono lontani dalle realtà delle regioni legislative dell'Europa occidentale, e che molte volte rispondono solo ad una esigenza amministrativa così da diventare eleggibili per le politiche regionali europee. Fino a quando questi nuovi paesi non raggiungeranno livelli di benessere economico più vicini a quelli presenti nella parte occidentale dell'Unione Europea, possiamo affermare che l'attivazione delle sue regioni sarà debole, e al contrario di quello dimostrato in questa ricerca sulle regioni legislative, esse saranno determinate esclusivamente dalle condizioni socioeconomiche.

Infine, nel tentativo di influenzare l'Europa nessuna regione, anche nel caso in cui essa possieda una maggiore tradizione e competenza, potrà vivere dando le spalle alle dinamiche europee, senonché è necessario sviluppare una strategia di governo regionale in chiave europea avendo ben chiaro che essere più attivi in Europa è più produttivo che aspettare che le decisioni arrivino dall'alto. Quindi, se si cerca, e se si vuole aver voce in un Europa composta da 27 membri, una regione non può rimanere ferma aspettando che le politiche europee la coinvolgano, ma per farsi che ciò abbia luogo essa deve dimostrare di possedere un interesse, un'iniziativa e una proiezione continua malgrado necessità contingenti o le differenti congiunture politiche.

BIBLIOGRAFÍA

- ACCAPUTO, A., BAYENET, B., PAGANO, G.: (2006) «Le plan Marshall pour la Wallonie», en *Courrier Hebdomadaire*, CRISP, nn. 1919-1920, pp. 1-72.
- ACOSTA, V.: (2005) *El nacionalismo en Canarias. Regionalismo + insularismo + nacionalismo*. Editorial Benchomo, Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria.
- ADAMS, J., SCHMUECKER, K. (coords): (2005) *Devolution in practice II: Public policy differences in the UK*. Institute for Public Policy Research, Londres.
- AGUILERA KLINK, F. (coord): (2006a) *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*. Fundación César Manrique, Tahíche (Lanzarote, Las Palmas).
- (2006b) «Canarias como Ultraperiferia de la democracia: rasgos e implicaciones fundamentales del modelo económico victimista», en AGUILERA KLINK, F. (coord): *Calidad de la democracia y protección ambiental en Canarias*. Fundación César Manrique, Tahíche (Lanzarote, Las Palmas).
- AJA, E.: (1999) *El Estado Autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid.
- AJENJO, N.: (2005) *Constitutional design, legislative procedures and agenda control in presidential systems*. Instituto Universitario Europeo (Tesis Doctoral), Florencia.
- ALBERTÍ ROVIRA, E.: (2002) «Los Parlamentos regionales en la Unión Europea», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., ALONSO, R. (coords): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*. Civitas, Madrid.
- (2004) (coord) *El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- ALBERTÍ ROVIRA, E., ORTEGA, L., MONTILLA, J.: (2005) *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ALDECOA, F.: (2001) «Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y la ampliación de la Unión Europea (1985-2005)», en ALDECOA, F., KEATING, M. (coords): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons, Madrid.
- (2002a) *La integración europea. Vol II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea*. Tecnos, Madrid.
- (2002b) *Primeros resultados sobre el futuro de Europa (2000-2002)*. Documento de trabajo Real Instituto Elcano, 4 de noviembre, en <http://www.realinstitutoelcano.com>.
- (2003) *El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una constitución para Europa*. Documento de trabajo Real Instituto Elcano, 12 de septiembre, en <http://www.realinstitutoelcano.com>.
- ALDECOA, F., KEATING, M. (coords): (2001) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons, Madrid.
- ALEN, A., ERGEC, R.: (1998) *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'Etat*

- de 1993. Ministerio de Asuntos Extranjeros, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo, Bruselas.
- ALONSO, C.: (1999) «El marco institucional de las relaciones de Canarias con la Unión Europea. Hacia la consolidación de un estatuto especial», en GARCÍA ROJAS, J., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. (coords): *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*. Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias, Marcial Pons, Madrid.
- ANDERSON, P.: (1994) *The Invention of the Region*, Documento del Instituto de Estudios Europeos 94/2, Florencia.
- ANZON, A.: (2002) *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*. G. Giappichelli Editore, Turín.
- (2003) «Le Regioni e L'Unione Europea: l'esperienza italiana», en D'ATENA, A.: *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'unione europea*. Giuffrè Editore, Milán.
- APPLEGATE, C.: (1999) «A Europe of Regions: Reflections on the historiography of sub-national places in modern times», en KEATING, M.: *Regions and Regionalism in Europe*. The International Library of Comparative Public Policy. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, Reino Unido, 2004.
- ARCQ, E., BLAISE, P., DE COOREBYTER, V., SÄGESSER, C.: (2004) «Les résultats des élections régionales, communautaires, et européennes du 14 juin 2004», en *Courrier Hebdomadaire*, nn. 1853-1854. Asamblea de las Regiones de Europa (ARE):
- (1990) *Resolución sobre la participación institucional de nivel regional en el proceso decisonal de la Comunidad Europea*, de la Asamblea General de la ARE, de diciembre en Estrasburgo.
- (1995) Declaración Final de la XII Asamblea General de la ARE, celebrada en Amberes entre el 19 y el 20 de octubre.
- (1996) *Declaración sobre Regionalismo en Europa*, adoptada por la Asamblea General de la ARE, del 4 de diciembre en Basilea.
- (1998) Declaración final de la Asamblea General de la ARE, celebrada en Madeira durante noviembre.
- (2002) *Encuentro con Valéry Giscard d'Estaing, Presidente de la Convención Europea*, Contribución de la ARE, Valencia, 7 de marzo.
- ASÍN CABRERA, M.: (2005) «La Constitución Europea y el Estatuto Jurídico de las Regiones Ultraperiféricas», en *Hacienda Canaria*, vol. 12, Santa Cruz de Tenerife, pp. 5-23.
- ASTHON, C., FINCH, V.: (2000) *Constitutional Law in Scotland*. Greens Concise Scots Law. Sweet and Maxwell, Edimburgo.
- ASTOLA, J.: (2002) «El papel de las Regiones en la nueva Europa: especial referencia a las CC.AA españolas», en *Cuadernos Europeos de Deusto* 27/2002, Instituto de Estudios Europeos, Diputación Foral de Vizcaya, Bilbao.
- BACCI, L.: (2002) *Sistema locali in Toscana. Modelli e percorsi territoriali dello sviluppo regionale*. Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, Florencia.
- BADIELLO, L.: (2000) «Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*. Vol. 1, enero/febrero, pp. 89-119.
- BARBÉ, E.: (2002) *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid.
- BAILEY, N., TUROK, I.: (2001) «Central Scotland as a polycentric urban region: Useful planning concept or chimera?», en *Urban Studies*, vol. 38, n. 4, pp. 697-715.
- BALDINI, G., VASALLO, S.: (2000) «Elezioni, assemblee e governi regionali (1947-2000)», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 3-4, mayo/agosto.
- BARNETT, H.: (2002) *Britain unwrapped. Government and Constitution explained*. Penguin Books, Londres.
- BARTOLINI, S.: (2000) *Old and New Peripheries in the European Processes of territorial Expansion*. Documento de trabajo 2000/153 de la Fundación Juan March, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid.
- BEERTEN, R., BILLIET, J., MADDENS, B.: (1998) «The national consciousness of the Flemings and the Walloons. An empirical investigation», en DESPREZ, K., VOS, L. (coords): *Nationalism in Belgium. Shifting identities, 1780-1995*. Macmillan Press, Londres.

- BEYERS, J., BURSENS, P.: (2006) «The European rescue of the Federal State: How Europeanization shapes the Belgian State», en *West European Politics*, vol. 29. n. 5, noviembre, pp. 1057-1078.
- BEYERS, J., KERREMANS, B.: (1997) «The Belgian Sub-National Entities in the European Union: Second or third level players?», en JEFFERY, C. (coord): *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?* Frank Cass, Londres.
- BIFURCO, R.: (2004) *Le regioni*. Il Mulino, Bolonia.
- BILLIET, J., FROGNIER, A., MADDENS, B.: (2006) «Does Belgium (still) exist? Differences in political culture between Flemings and Walloons», en *West European Politics*, vol. 29. n. 5, noviembre, pp. 912-832.
- BLAISE, P.: (2006) «Le système politique de la Région wallonne. Institutions et paysage politique» en GERMAIN, M., POTELLE, J.: (coords): *La Wallonie à l'aube du XXIe siècle*. Instituto Jules Destrée, Charleroi (Bélgica).
- BRASSINNE, J.: (1999) «Wallonia and the reform of the State», en DESTATTE, P., (coord): *L'idée fédéraliste dans les États-nations. Regards croisés entre la Wallonie et le monde*. Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas.
- BIRKINSHAW, P.: (2003) «Devolution in the United Kingdom: Processes, problems and consequences for the UK Constitution», en VIVIANI, M., BULZI, E., PANZERI, L.: (coords) *L'Europa tra Federalismo e Regionalismo*. Giuffrè Editore, Milán.
- BOBBIO, L.: (2002) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari.
- BOCCI, V.: (2000) «Il «potere estero» delle Regioni. Il caso dell'ufficio di collegamento della Regione Toscana», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 1, enero/febrero, pp. 63-88.
- BOGDANOR, V.: (1979) *Devolution*. Oxford University Press, Oxford.
- (1999) *Devolution in the United Kingdom*. Oxford University Press, Oxford.
- BOLGHERINI, S.: (2003) *L'attivazione delle Regioni in Europa. Un'analisi comparata di otto casi mediterranei*. Università degli Studi di Firenze, (Tesis doctoral), Florencia.
- (2006) *Come le regioni diventano europee, Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa Mediterranea*. Il Mulino, Bolonia.
- BOND, R., ROSIE, M.: (2002) «National Identities in Post-Devolution Scotland», Edinburgh, Institute of Governance. Versión electrónica en www.institute-of-governance.org.
- (2006) «Being and becoming Scottish», en *Scottish Affairs*, Institute of Governance, Edinburgh University, n. 55, primavera.
- BORRAS, S.: (1993) «The 'Four Motors for Europe' and its Promotion of R&D Linkages: Beyond Geographical Contiguity in Interregional Agreements», en *Regional Politics and Policy*, (3) 3/1993, pp. 163-176.
- BORREL, J., CARNERO, C., LÓPEZ GARRIDO, D.: (2003) *Construyendo la Constitución Europea. Crónica Política de la Convención*. Capítulo X. Real Instituto Elcano, Madrid.
- BOURNE, A.: (2003) «The impact of European Integration on Regional Power», en *Journal of Common Market Studies*. 41, 4, pp. 597-621.
- BÖRZEL, T.: (1999) *The domestic impact of Europe. Institutional adaptation in Germany and Spain*. Instituto Universitario Europeo (Tesis Doctoral), Florencia.
- (2002) *The State and the Regions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BOSSI, U., VIMERCATI, D.: (1992) *Vento dal Nord. La mia Lega, la mia vita*. Sperling & Kupfer, Milán.
- BRANS, M., DE VISSCHER, C., VANCOPPENOLLE, D.: (2006) «Administrative reform in Belgium: Maintenance or modernisation?», en *West European Politics*, vol. 29. n. 5, noviembre, pp. 979-998.
- BRANS, M., DE WINTER, L., SWENDEN, W.: (2006) «The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism», en *West European Politics*, vol. 29. n. 5, noviembre, pp. 863-876.
- BROMLEY, C., CURTICE, J., MCCRONE, D., PARK, A. (coords): (2006) *Has devolution delivered?* Edinburgh University Press, Edimburgo.
- BROWN, A., MCCRONE, D., PATERSON, L., SURRIDGE, P.: (1999) *The Scottish Electorate. The 1997 General Election and Beyond*. McMillan, Londres.
- BRUNAZZO, M.: (2004) «Le Regioni italiane nella «multilevel governance». I canali di accesso

- alla UE», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 4, julio/agosto, pp. 623-645.
- (2005) *Le regioni italiane e l'Unione Europea*. Carocci Editore, Roma.
- (2007) «Da 'policy-taker' a 'policy shaper': l'europeizzazione della politica regionale dell'Italia», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año 37, n. 2, agosto, pp. 233-260.
- BULL, A.: (2001) «Regionalism in Italy», en WAGSTAFF, P. (coord): *Regionalism in the European Union*. Intellect Books, Exeter.
- BULMER, S., BURCH, M., HODWOOD, P., SCOTT, A.: (2006) «UK devolution and the European Union: A tale of cooperative asymmetry?», en *The Journal of Federalism* vol. 36, n 1, pp. 75-93.
- BURCH, M., GÓMEZ, R.: (2002) «The English Regions and the European Union», en *Regional Studies*, n. 36, p.767.
- BURCH, M., GÓMEZ, R., HODWOOD, P., SCOTT, A.: (2005) «Devolution, change and European Union policy-making in the UK», en *Regional Studies*, n. 39.4, pp. 465-475.
- BURSENS, P.: (2002) «How Multi-level are the IGCs? The Belgian federation and the 2000 Conference», en *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n 3, otoño, pp. 181-204.
- BUTT, A.: (2001) «Regionalism in the United Kingdom», en WAGSTAFF, P. (coord): *Regionalism in the European Union*. Intellect Books, Exeter (Reino Unido).
- CACIAGLI, M.: (2003) *Regioni d'Europa: Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*. Il Mulino, Bolonia, (primera edición).
- (2006) *Regioni d'Europa: Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*. Il Mulino, Bolonia, (segunda edición).
- CACIAGLI, M., BACCETTI, C.: (1998) «Dinamiques elettorales et forces politiques en Toscane», en *Pôle Sud*, n.8.
- CALDUCH, R.: (1991) *Relaciones Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid.
- CAMMELLI, M.: (1990) «Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso italiano», en *Stato e Mercato*, n.29, pp.151-199.
- CANARIAS 7: (2007) Edición del diario regional del 4 de marzo.
- CANTILLON, B., DE MAESSCHALCK, V., ROTTIERS, S., VERBIST, G.: (2006) «Social redistribution in federalised Belgium», en *West European Politics*, vol. 29. n. 5, noviembre, pp. 1034-1056.
- CAPORASO, J.: (2005) «Europeanization and the Three Realms of Integration Studies», ponencia defendida en el Congreso Anual de la Asociación de Ciencia Política Americana, celebrado en Washington.
- CARAVALE, G.: (2002) «La *devolution* in Gran Bretagna: il caso scozzese», en CARAVITA, B.: *Le regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*. Osservatorio sul Federalismo, Gianpiero Casagrande Editore, Lugano (Suiza).
- CARAVITA, B.: (2002) *Le regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*. Osservatorio sul Federalismo, Gianpiero Casagrande Editore, Lugano (Suiza).
- CARBALLO, P.: (2001) *Canarias y su diferencialidad. Balance y perspectivas del hecho diferencial canario*. Ediciones del Cabildo de Gran Canaria, Servicio de publicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria.
- (2007) «El 'hecho diferencial canario' y sus repercusiones en el ordenamiento jurídico español y de la Unión Europea (Una breve reflexión a propósito de la Zona Especial Canaria)», en *Hacienda Canaria*, vol. 18, Santa Cruz de Tenerife, pp. 83-107.
- CARETTI, P., ZACCARIA, R. (coord): (1987) *La Regione in Toscana*. Giuffrè Editore, Milán.
- CARRETERO, C., HINOJOSA, E. (coords): (2002) *El estado autonómico en la Comunidad Europea*. Quintas jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- CARTABIA, M., WEILER, J.: (2000) *L'Italia in Europa*. Il Mulino, Bolonia.
- CARTER, C., MCLEOD, A.: (2005) «The Scottish Parliament and the European Union», en WEATHERILL, S., BERNITZ, U. (cords): *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*. Hart Publishing, Oxford y Portland, pp. 67-88.
- CASEY, T.: (2002) «Devolution and Social Capitals in the British regions», en *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n 3, otoño, pp. 55-78.
- CASSETTI, L.: (2004) «Il regionalismo italiano e la *multilevel governance* dopo le recenti riforme costituzionali», en *Le Istituzioni del*

- Federalismo. Regione e Governo Locale*. Vol. 1, enero/febrero, pp. 111-122.
- CASTRO RUANO, J.L.: (1994) *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*. Instituto Vasco de Administración Pública, colección tesis doctorales, Bilbao.
- (2003) «El diálogo directo de las regiones con la UE: la Asamblea de las Regiones en Europa, el Comité de las Regiones y la Red de Regiones Legislativas», en PETSCHEN, S. (coord): *El papel de las regiones en Europa*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- CASTRO RUANO, J.L., UGALDE, A.: (2004) *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (Guipúzcoa).
- CHITI, V.: (2000) *Le Regioni italiane in Europa fra politica e politiche*. Documento de Trabajo del Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa, del Dipartimento di Scienza della Politica e Sociología de la Università degli Studi di Firenze, 1/2000, en www.dispo.unifi.it/CIRES.html
- CHITI, V., VOLCIC, D.: (1995) *Intervista sul federalismo*. Giunti editore, Florencia.
- CIAFFI, A.: (2001) «Multi-level Governance in Italy. The Case of Marche», en *Regional and Federal Studies*, vol. 11, n 2, verano, pp. 115-146.
- CLAEYS, P., GOBIN, C., SMETS, I., WINAND, P. (coords): (1998) *Lobbyisme, pluralisme et intégration européenne*. Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas.
- CLEMENTI, F.: (2005) «Toscana: Elezioni regionali del 3-4 Aprile 2005», en *Federalismi. Rivista Telematica*. Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo, número 7, 8 de abril, www.federalismi.it.
- CLOSA, C., HEYWOOD, P.: (2004) *Spain and the European Union*. The European Union Series, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- COENEN, M., GOVAERT, S., HEINEN, J. (coords): (2004) *L'Etat de la Belgique. Quinze années de la charnière du siècle*. De boeck, Bruselas.
- COFEÉ, H.: (2006) «The vulnerable institutional complexity' The 2004 regional elections in Brussels», en *Regional and Federal Studies*, vol. 16, n 1, marzo, pp. 99-107.
- COLINO, C.: (2007) *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*. Documento de trabajo 10/2007 del Observatorio de Política Exterior Española, Madrid.
- COLLIER, D.: (1991) «The comparative method: Two decades of change», en RUSTOW, D., ERICKSON, K.: (coord): *Comparative political dynamics: Global perspectives on research*. Nueva York, Harper Collins.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) DE CANARIAS:
- (2004) *Para una nueva política de relaciones con Europa*. Declaración Institucional del Consejo Económico y Social de Canarias 1/2004, Las Palmas de Gran Canaria.
- (2007a) *Boletín del Comité Económico y Social de 2007*. Consejo Económico y Social de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.
- (2007b) *Informe anual del CES 2006-2007*. Secretaría General del Consejo Económico y Social de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.
- CONFERENCIAS DE PRESIDENTES DE REGIONES Y DE ASAMBLEAS LEGISLATIVAS (REG-LEG y (CALRE):
- (2000) Declaración Final de la I Conferencia de los Presidentes de Regiones con Poder Legislativo, celebrada en noviembre en Barcelona.
- (2004a) *Declaración de Edimburgo*. Quinta Conferencia de Presidentes de Regiones con Poder Legislativo, 29 y 30 de noviembre, Edimburgo.
- (2004b) *Declaración de Milán*. Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Europeas, 26 de octubre, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REGIÓN DE VALONIA (CESRW):
- (2005) *Rapport économique et social 2004*. (CESRW), Lieja.
- (2006a) *Rapport d'activité 2005*. (CESRW), Lieja.
- (2006b) *Regards sur la Wallonie 2005*. (CESRW), Lieja.
- (2006c) *Regards sur la Wallonie 2005. Annexes statistiques*. (CESRW), Lieja.
- (2007) *50 ans d'histoire économique de la Wallonie*. (CESRW), Lieja.
- CONCHA, M.: (2002) «La distribución de competencias entre las Instituciones Comunitarias y los Estados miembros de la UE, en el TCE, y el principio de subsidiariedad», en CARRETE-

- RO, C., HINOJOSA, E. (coords): *El estado autonómico en la Comunidad Europea*. Quintas jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- D'ATENA, A.: (2001) *L'Italia verso il «Federalismo»*. Giuffrè Editore, Milán.
- DANDOUY, R., MASSART, F.: (2005) «The external action of autonomous regions in Europe», ponencia defendida en las Sesiones Conjuntas del Consorcio Europeo de Investigación Política (ECPR), grupo de trabajo núm. 30 «Patterns of regional democracy», Granada (14 al 19 de abril), pp. 1-33.
- DARSIERES, C.: (2001) *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne: vers une nouvelle approche globale plus cohérente*. Les documents d'information de l'assemblée nationale, París.
- DEHAENE, J.L. (coord): (2001) Report of the Reflection Group on *The political dimension of EU enlargement: Looking towards post-accession*. The Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Instituto Universitario Europeo, Florencia.
- DELPÉRIE, F. (coord): (1994) *La Belgique Fédérale*. Bruylant, Bruselas.
- DEL ARENAL, C.: (1990) *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid.
- DENTON, M., FLINDERS, M.: (2006) «Democracy, Devolution and Delegated Governance in Scotland», en *Regional and Federal Studies*, vol. 16, n. 1, marzo, pp. 63-82.
- DESCHOUWER, K.: (1996) «And the peace goes on? Conosociational democracy and Belgian politics in the twenty-first century», en *West European Politics*, vol. 29, n. 5, noviembre, pp. 895-911.
- DESCHOUWER, K., KEATING, M., LOUGHLIN, J. (coords): (2003) *Culture, Institutions and Economic Development. A Study of Eight European Regions*. Edwar Elgar, Cheltenham (Reino Unido).
- DESIDERI, C., SANTANTONIO, V.: (1996) «Building a third level in Europe: Prospects and difficulties in Italy» en *Regional and Federal Studies*. Vol. 6, num 2, verano.
- DESTATTE, P.: (1995) «Histoire politique de la Wallonie 1970-1994. Du rêve autonomiste à la souveraineté internationale», en JORIS, F.(coord): *Wallonie. Atouts et références d'une Régions*. Gobierno de Valonia, Namur (Bélgica).
- DESTATTE, P.: (1998) «Present-day Wallonia. The search for an identity without nationalist mania», en DESPREZ, K., VOS, L. (coords): *Nationalism in Belgium. Shifting identities, 1780-1995*. Macmillan Press, Londres.
- DE BEYS, J.: (2004) «La décision de la Commission européenne sur les aides d'Etat accordées à Ryanair», en *Courrier Hebdomadaire*, CRISP, n. 1852, 2004/27, pp. 1-37.
- DE BRUYCKER, P., LAGASSE, N.: (2002) «Belgique: Achèvement du fédéralisme et décentralisation», en DELCAMP, A., LOUGHLIN, J. (coords): *La décentralisation dans les États de l'union européenne*. Les études de la documentation française, París.
- DE MICHELI, L.: (2006) «Il Comitato delle regioni e il caso italiano», en FARGION, V., MORLINO, L., PROFETI, S. (coords): *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*. Il Mulino, Bolonia.
- DE RYNCK, S.: (1997) «Belgian local government: Far away from Brussels», en GOLDSMITH, M., KLAUSEN, K. (coords): *European integration and local government*. Edwar Elgar, Cheltenham (Reino Unido).
- DE RYNCK, S., DEZEURE, K.: (2006) «Policy convergence and divergence in Belgium: Education and health care», en *West European Politics*, vol. 29, n. 5, noviembre, pp. 1018-1033.
- DE WINTER, L.: (2003) «Sire, il y a encore del Belges...», en FROGNIER, A., AISH, A. (coord): *Elections, la rupture? Le comportement des Belges face aux élections de 1999*. De Boeck Université, Bruselas, pp. 110-133.
- DE WINTER, L., DUMONT, P.: (2006) «Do Belgian parties undermine the democratic chain of delegation?», en *West European Politics*, vol. 29, n. 5, noviembre, pp. 957-978.
- DE WINTER, L., DUMONT, P., SWYNGEDOUW, M.: (2006) «Party system(s) and electoral behaviour in Belgium: From stability to Balkanisation», en *West European Politics*, vol. 29, n. 5, noviembre, pp. 933-956.
- DE WITTE, B.: (2005) «The experience of Spain and Belgium», en ORTINO, S., ZAGAR, M., MASTNY, V. (coords): *The changing faces of*

- federalism*. Manchester University Press, Manchester.
- DÍAZ, C.: (2004) «El Comité de las Regiones: Naturaleza, Organización y Competencias», en ÁLVAREZ, E., GARRIDO, V. (coords): *Comentarios a la Constitución Europea. Libro III*. Consell jurídic consultiu de la Comunitat Valenciana, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DIODATO, E., LIPPI, A.: (2007) «Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza. Una comparazione tra Lombardia e Toscana», en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año 37, n. 2, agosto, pp. 207-232.
- DOMINICHELLI, L.: (2003) «Le regioni nel dibattito sul'avenire dell'Unione: Dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione Europea», en D'ATENA, A.: *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'unione europea*. Giuffrè Editore, Milán.
- DOMÍNGUEZ GARCÍA, F.: (2005) *Las regiones con competencias legislativas*. Tirant lo Blanch, Colección Estudios Autonómicos y Federales, Valencia.
- DOMS, F.: (2002) «La réforme des provinces en Wallonie», en *Courrier Hebdomadaire*, CRISP, nn. 1774-1775.
- DUMOULIN, M., DUCHENNE, G., VAN LAER, A. (coords): (2003) *La Belgique, les petits et la construction européenne*. Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas.
- DUNLEAVY, P., HEFFERNAN, R., COWLEY, P., HAY, C. (coords): (2006) *Developments in British Politics* 8. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- ECO, U.: (1983) *Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*. Gedisa, Barcelona.
- ELIAS, A.: (2006) *Europeanising the nation: minority nationalist party responses to European integration in Wales, Galicia and Corsica*. Instituto Universitario Europeo (Tesis Doctoral), Florencia.
- EL DÍA DE TENERIFE: (2007) Edición del diario regional canario del 4 de marzo.
- FABBRINI, S., BRUNAZZO, M.: (2003) «Federalizing Italy: The convergent Effects of Europeanization and Domestic Mobilization», en *Regional and Federal Studies*, vol. 13, n 1, primavera, pp. 100-120.
- FALTER, R.: (1998) «Belgium's peculiar way to Federalism», en DESPREZ, K., VOS, L. (coords): *Nationalism in Belgium. Shifting identities, 1780-1995*. Macmillan Press, Londres.
- FARGION, V., MORLINO, L., PROFETI, S. (coords): (2006) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*. Il Mulino, Bolonia.
- FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C. (coords): (2002) *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.
- FITZMAURICE, J.: (1996) *The politics of Belgium. A unique federalism*. Westview, Londres.
- FISHER, J., DENVER, D., BENYON, J., (coords): (2003) *Central Debates in British Politics*. Longman, Londres.
- FLORIDIA, A.: (2000) «Toscana. Stabilità politica e bipolarismo frammentato», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 3-4, mayo/agosto, pp. 689-703.
- (2005) «Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 5, septiembre/octubre, pp. 737-792.
- FOTHERHILL, S.: (2005) «A new regional policy for Britain», en *Regional Studies*, n. 39.5, julio, pp. 659-667.
- IMRIE, C.: (2006) «Internationalising Scotland: Making Scotland global and international in its outlook», en *Scottish Affairs*, Institute of Governance, Edinburgh University, n. 54, invierno.
- GARCÍA MAHAMUT, R., RODRÍGUEZ DRINCOURT, J.: (2006) «El gobierno de Canarias y su presidente. Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento», en LÓPEZ AGUILAR, J., RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. (coords): *Derecho Público de Canarias*. Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- GARCÍA ROJAS, J. (coord): (2004) *Temas de política y gobierno en Canarias*. Instituto Canario de Administración Pública, Difusa, Madrid.
- GARCÍA ROJAS, J., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. (coords): (1999) *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*. Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias, Marcial Pons, Madrid.
- GERMAIN, M., POTELLE, J.: (coords): (2006) *La Wallonie à l'aube du XXIe siècle*. Instituto Jules Destrée, Charleroi (Bélgica).

GIORDANO, B., ROLLER, E.: (2003) «A comparison of City Regions Dynamics in the UK, Spain and Italy: More Similarities than differences?», en *Regional Studies*, vol. 37.9, diciembre, pp. 911-927.

GOBIERNO DE CANARIAS:

- (1997) Decreto autonómico 211/1997, de 7 agosto, de reestructuración parcial de las Conserjerías de Economía y Hacienda y de Presidencia y Relaciones Institucionales. Boletín Oficial de Canarias, 11 de agosto.
- (1998) *Representantes de la Comunidad Autónoma de Canarias en los Comités de la Comunidad Europea (1998-2002)*. Dirección General de Asuntos Económicos con la Unión Europea de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.
- (2002) *Normativa Comunitaria relativa al Régimen de Integración de las Islas Canarias en la Unión Europea. Selección de textos legales vigentes*. Consejería de Economía y Hacienda, Santa Cruz de Tenerife.
- (2007a) *Canarias en cifras 2006-2007*. Gobierno de Canarias, Instituto Canario de Estadística, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.
- (2007b) Gobierno de Canarias, sitio web, consultado el 31 de octubre, <http://www.gobcan.es>.

GOBIERNO DE ESCOCIA:

- (1997) *Local Government Chronicle*, edición del 13 de junio. *Rallings and Trasher*.
- (1999a) *Concordato de Coordinación en Asuntos de Política de la UE*. Gobiernos del Reino Unido y de Escocia, Londres y Edimburgo.
- (1999b) *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements, Agreement on the Joint Ministerial Committee*. Edimburgo.
- (2000) *Informe de la oficina europea del Ejecutivo Escocés*. Oficina del Gobierno de Escocia en Bruselas.
- (2003) *Scotland in short. Fact sheets*, Edimburgo.
- (2004a) *European Strategy*, Edimburgo.
- (2004b) *New Scots. Attracting fresh talent to meet the challenge of growth*, Edimburgo.
- (2005a) *Scotland's global connection survey 2004*. Statistics release, Economy series, Edimburgo.

— (2005b) *2005 Scottish Economic Statistics*. Edimburgo, en: <http://www.scotland.gov.uk/resource/doc/76169/0019773.pdf>.

— (2006a) *High Level Summary of Statics. Key Trends for Scotland 2006*. Publicación del Servicio de Estadística del Gobierno escocés, en www.scotland.gov.uk.

— (2006b) *Scotland's population 2005. The Register General's Annual Review of Demographic Trends*. Oficina General del Registro de Escocia, Edimburgo.

— (2007a) Gobierno de Escocia, sitio web, consultado entre enero y junio, en <http://www.scotland.gov.uk/>.

— (2007b) *Scottish Office* sitio web, consultado durante enero y febrero, en <http://www.scotland.gov.uk/library/documents3/fs12-07.htm>.

GOBIERNO DE ESPAÑA:

- (1994) Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 30 de noviembre del Ministerio de Administraciones Públicas.
- (2004) Acuerdos de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 9 de diciembre del Ministerio de Administraciones Públicas. Publicados en el Boletín Oficial del Estado el 16 de marzo de 2005.
- (2006a) *Informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de diciembre de 2004, referentes a la participación de las CC.AA en el Consejo de Ministros de la UE 2006*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- (2006b) *Listado de Comités de la Comisión o 'de Comitología', susceptibles de participación autonómica. Periodo 2007-2010*. Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

GOBIERNO DE FLANDES:

- (2007) Delegación de Flandes en la Representación Permanente de Bélgica ante la UE, sitio web en <http://docs.vlaanderen.be/>, consultado el 7 de mayo.

GOBIERNO DE TOSCANA:

- (1973) *Linee del programma regionale di sviluppo*, Región Toscana, Florencia.
- (1998) *Quadro conoscitivo e linee di intervento per un programma regionale sull'editoria*.

- Regione Toscana, Giunta Regionale, Dipartimento delle politiche formative e dei beni culturali, Florencia.
- (2001) *Piano regionale della Cooperazione Internazionale e di partenariato 2001-2005*, en <http://www.consiglioautonomie.it/documenti/pa983.htm>.
 - (2006a) *Toscana in cifre 2005*. Servicio del Área Estadística de la Región Toscana, en www.regione.toscana.it.
 - (2006b) *Il questionario per il rapporto 2006*. Sumario.
- GOBIERNO DE VALONIA:
- (1983) Decreto regional de 25 de mayo para la creación del Consejo Económico y Social de la Región valona, Namur.
 - (1996) Decreto regional de 5 de diciembre, sobre las intermunicipalidades, Namur.
 - (1999a) Decreto regional Especial del 12 de julio de 1999, Namur.
 - (1999b) *Guide 2000*. Ministerio de la Región de Valonia, Namur.
 - (2004) *Déclaration de Politique Régionale 2004-2009*. Namur.
 - (2006) *Rapport d'activités 2005*. Comisariado General de Relaciones Internacionales de la Comunidad Francesa y División de Relaciones Internacionales de la Región valona (CGRI-DRI), Bruselas
 - (2007a) Espacio Internacional Valonia-Bruselas, sitio web: <http://www.wbri.be>, consultado el 18 de abril.
 - (2007b) *La Wallonie en chiffres. Edition 2006*. Servicio de estudios de la Unión de empresas de Valonia (UWE), Wavre (Bélgica).
 - (2007c) Ministra de Investigación, Tecnología y Relaciones Exteriores de Valonia, Marie-Dominique Simonet, sitio web: <http://simonet.wallonie.be/>, consultado el 18 de abril.
 - (2007d) Ministro-Presidente de la Región valona, Elio di Rupo, sitio web <http://dirupo.wallonie.be/site/>, visitado el 26 de marzo.
 - (2007e) Partido Socialista valón, sitio web consultado durante el mes de marzo, <http://www.ps.be/Source/Home.aspx?EntID=1>.
- GONZÁLEZ, C.: (2005) *Las regiones ultraperiféricas de la UE: Evolución de las mismas como consecuencia de las políticas específicas aplicadas. Canarias como ejemplo*. Documento de trabajo del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, Madrid.
- GONZÁLEZ, S.: (2006) «Regional development in Spain since 1986: between Europeanization and decentralisation», en *Regions (The newsletter of the Regional Studies Association)*, vol.262, verano.
- GOODWIN, M., JONES, M., JONES, R.: (2005) «Devolution, constitutional change and economic development: Explaining and understanding the new institutional geographies of the British State», en *Regional Studies*, n. 39.4, junio, pp. 421-436.
- GORIELY, G.: (1997) «La Belgique et ses nations», en LEMAIRE, J., MIROIR, A. (coords): *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*. La pensee et les hommes, Bruselas, 1997.
- GRATTAN, S.: (2003) *Welfare state, Labour force and Families. A comparative and historical study of Ireland, the Netherlands and Sweden*. Instituto Universitario Europeo (Tesis Doctoral), Florencia.
- GREENWOOD, J.: (2003) *Interest representation in the European Union*. Palgrave Macmillan, The European Union series, London.
- GREEN COWLES, M., CAPORASO, J., RISSE, T. (coords): (2001) *Transforming Europe*. Cornell University Press, Ithaca.
- GUZZINI, S.: (1995) «The long night of the First Republic: Years of clientelistic implosion in Italy» en *Review of International Political Economy* 2.
- HAESLEY, R.: (2005) «Identifying Scotland and Wales: types of Scottish and Welsh national identities», en *Nations and Nationalism*, Blackwell Publishing, volumen 11, parte 2, abril.
- HASSAN, G., WARHURST, C. (coords): (2002) *Tomorrow's Scotland*. Lawrence & Wishart, Londres.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J.: (1999) «El hecho insular y la lejanía en el derecho positivo», en GARCÍA ROJAS, J., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. (coords): *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*. Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias, Marcial Pons, Madrid.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, C.: (2005) *Regions and international aid: An inquiry on the origins of*

- decentralized aid for development programs in two European regions*. Instituto Universitario Europeo (Tesis Doctoral), Florencia.
- HERRERO, M.: (2002) «Federalismo asimétrico: el caso español», en CARAVITA, B.: *Le regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*. Osservatorio sul Federalismo, Gianpiero Casagrande Editore, Lugano (Suiza).
- HOOGHE, L.: (1995) *Subnational Mobilisation in the European Union*, Documento de Trabajo del Instituto Universitario Europeo Working Papers n° 95/6, Florencia.
- (1996) (coord) *Cohesion policy and European integration. Building multi-level governance*, Oxford, Clarendon Press.
- (2003) «Belgium: From Regionalism to Federalism», en COAKLEY, J. (coord): *The Territorial Management of Ethnic Conflict*. Frank Cass, Londres, pp. 73-99.
- HOOGHE, L., MARKS, G.: (1996) «Europe with the Regions: Channels of Regional Representation in the European Union», en *Publius*, (26) 1/ 1996, pp. 73-91.
- (2001) *Multilevel Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- HOPKINS, J.: (2002) *Devolution in context: Regional, Federal and devolved government in the European Union*. Cavendish Publishing Limited, Londres y Sydney.
- INSTITUTO CATTANEO: Notas de prensa recogidas en la web www.cattaneo.org:
- (2005, 5/4), *Elezioni regionali 2005. Meglio uniti o divisi?*
- (2005, 19/4), *Elezioni regionali 2005. Chi ha vinto, chi ha perso, di quanto e dove?*
- (2006, 27/6), *Referendum costituzionale*.
- IURATO, G.: (2005) *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*. Giuffrè Editore, Milán.
- JANS, M., SWENDEN, W.: (2006) «'Will it stay or will it go?' Federalism and sustainability of Belgium», en *West European Politics*, vol. 29. n. 5, noviembre, pp. 877-894.
- JAUREGUI, G.: (1997) *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*. Barcelona, Ariel.
- JEFFERY, C.: (1996a) «Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process», en *Regional and Federal Studies*, vol. 6, n 2, pp. 56 y ss.
- (1996b) «Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU», en *Regional and Federal Studies*, (6) 2/ 1996, pp. 183-203.
- (1997a) (coord) *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?* Frank Cass, Londres
- (1997b) «Regional information offices in Brussels and Multilevel Governance in the EU: A UK-German comparison», en JEFFERY, C. (coord): *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?* Frank Cass, Londres.
- (2000) «Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference?» *Journal of Common Market Studies* vol. 38, pp. 1-23, en KEATING, M.: *Regions and Regionalism in Europe*. The International Library of Comparative Public Policy. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, Reino Unido, 2004.
- (2004) «Regions and the Constitution for Europe: German and British impacts», en *German Politics*, vol. 13, n 4, diciembre, pp. 605-624.
- (2005) «Regions and the European Union: Letting them in, and leaving them alone» en BERNITZ, U., WEATHERILL, S. (coords): *The role of the regions and sub-national actors in Europe*, Hart Publishing, Oxford.
- JEFFERY, C., WINCOTT, D.: (2006) «Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in transition», en *The Journal of Federalism* vol. 36, n 1, pp. 3-18.
- JOHN, P.: (1994) «UK Sub-national Offices in Brussels», en *Regional Studies*, (28) 7/1994, pp.739-75.
- (1995) *Centralisation, Decentralisation and the European Union: The dynamics of Triadic Relationships*. University of Keele (Reino Unido).
- JONES, B., KEATING, M.: (1995) *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford.
- JONES, M.: (2004) «The regional state and economic Governance: Regionalized regeneration, or territorialized political mobilisation?», en WOOD, A., VALLER, D. (coords): *Governing local and regional economies. Institutions, politics and*

- economic development*. Ashgate, Aldershot (Reino Unido).
- JONES, R., SCULLY, R.: (2006) «Devolution and electoral politics in Scotland and Wales», en *The Journal of Federalism* vol. 36, n 1, pp. 115-134.
- JOUE, B. Y NEGRIER, E.: (1998) «Multi-level Governance 'French Style'? The Contribution of the European Structural Funds to Redefining Intergovernmental Relations in France» en *European Planning Studies*, (6) 5/ 1998, pp. 555-570.
- KATZ, R., VAN BIEZEN, I.: (2006) «Political data yearbook 2005», en *European Journal of Political Research*, vol. 45, n. 7-8.
- KEATING, M.: (1993) «The Continental Meso: Regions in the European Community», en L.J. Sharpe (coord), *The Rise of Meso Government in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- (1996) «The invention of Regions. Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe», artículo no publicado presentado en las Sesiones Conjuntas del Consorcio Europeo de Investigación Política (ECPR), Oslo.
- (1997) «Stateless nation-building: in Quebec, Catalonia and Scotland in the changing state system», en *Nations and Nationalism*, n. 3.4, pp. 689-717.
- (1998a) *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Changing*. Edward Elgar, Reference Cheltenham, (Reino Unido).
- (1998b) «Is there a Regional Level of Government in Europe», KEATING, M.: *Regions and Regionalism in Europe*. The International Library of Comparative Public Policy. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, (Reino Unido), 2004.
- (1999a) *The politics of Modern Europe: The State and the Political Authority in the Major Democracies*. Elward Elgar, Cheltenham.
- (1999b) «Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies», en *Regional and Federal Studies*, (9) 1/1999, pp. 1-16.
- (2001a) *Nations against the State. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. Palgrave, Nueva York.
- (2001b) *Rethinking the region: culture, institutions and economic development in Catalonia and Galicia*. Documento de trabajo del Robert Schuman Centre del Instituto de Estudios Europeo de Florencia: RSC 2000/43, Florencia.
- (2003) «Il Regno Unito, le regioni e la partecipazione alle questione comunitarie», en D'ATENA, A.: *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'unione europea*. Giuffrè Editore, Milán.
- (2004) *Regions and Regionalism in Europe*. The International Library of Comparative Public Policy. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, (Reino Unido).
- (2005a) *The Government of Scotland. Public policy making after devolution*. Edinburgh University Press, Edimburgo.
- (2005b) «Policy convergence and divergence in Scotland under devolution», en *Regional Studies*, n. 39.4, junio, pp. 453-463.
- (2006) «Territorial Politics in Europe» en VV AA (coords): *Developments in European Politics*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- KESTELOOT, C.: (1998) «Growth of the Walloon Movement», en DESPREZ, K., VOS, L. (coords): *Nationalism in Belgium. Shifting identities, 1780-1995*. Macmillan Press, Londres.
- KESTELOOT, C., SAEY, P., VANDERMOTTEN, C.: (1998) «Unequal economic development at the origin of the Federalization process», en DESPREZ, K., VOS, L. (coords): *Nationalism in Belgium. Shifting identities, 1780-1995*. Macmillan Press, Londres.
- KOHLER KOCH, B.: (1998) *The Evolution and Transformation of European Governance*, Political Science Series n° 58, noviembre, Instituto de Estudios Avanzados, Viena.
- KOVZIRIDZE, T.: (2002) «Europeanization of Federal Institutional Relationships in Belgium, Germany and Austria» en *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n 3, otoño, pp. 128-155.
- LANDMAN, T.: (2003) *Issues and Methods in Comparative Politics. An Introduction*. Routledge, Londres, segunda edición.
- LARAT, F.: (2004) «Le Regioni nel sistema de la multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*. Vol. 1, enero/febrero, pp. 89-110.
- LASSWELL, H.: (1968) «The Future of the Comparative Method», en *Comparative Politics I*, n 1, octubre.

- LAZEGA, E.: (1994) «Analyse des réseaux et sociologie des organisations», en *Revue Française de sociologie*, XXV, pp. 293-320.
- LA OPINIÓN DE TENERIFE: (2007) Edición del diario regional canario del 7 de marzo.
- LA PROVINCIA, Diario de Las Palmas: (2007) Edición del diario regional del 4 de marzo.
- LA REPUBBLICA: (1992) Edición del diario nacional italiano del 1 de abril.
- LA UNITÀ: (2006) Edición del diario nacional italiano del 15 de julio.
- LEACH, S., DAVIES, H., GAME, C., SKELCHER, C.: (1991) «After abolition: The operation of the post 1986 metropolitan government system in England». Instituto de Estudios de las Autoridades Locales. Universidad de Birmingham.
- LEJEUNE, Y.: (2003) «La participation des autorités belges à l'élaboration des décisions du Conseil», en DUMOULIN, M., DUCHENNE, G., VAN LAER, A. (coords): *La Belgique, les petits et la construction européenne*. Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas.
- LEMAIRE, J., MIROIR, A. (coords): (1997) *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*. La pensée et les hommes, Bruselas.
- LENAERTS, K.: (2003) *Preparation of the Flemish position for the Intergovernmental Conference 2004*. Informe encargado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Flandes.
- LEROY, M.: (2003) «Federalismo e relazioni internazionali. Le comunità e le regioni belghe e l'unione europea», en D'ATENA, A. (coord): *L'Europa delle autonomie*. Giuffrè editore, Milán.
- (2004) «Fédéralisme et relations internationales les communautés et régions belges et l'Union Européenne», en *Administration publique, Revue du droit public et de sciences administratives*, T 1/2004, Bruylant, Bruselas, pp. 1-14.
- LERUEZ, J.: (1983) *L'Ecosse. Une Nation sans Etat*. Presses Universitaires de Lille, Lille.
- LE GALÈS, P., LEQUESNE, C. (coords): (1997) *Les paradoxes des régions*, La Découverte, Paris.
- LIJPHART, A.: (1975) «The Comparable-Cases strategy in Comparative Research», en *Comparative Political Studies*, vol 8, n 2, julio.
- LLIMONA I BALCELLS, J.: (2001) «Comité de las Regiones y regiones con competencias legislativas», en *Estudios sobre Regionalismo en la UE*. Cuadernos de Derecho Azpilcueta n 16, Sociedad de Estudios Vascos.
- LÓPEZ AGUILAR, J.: (1998) *Estado Autonomico y hechos diferenciales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (1999) «Le cas de l'Espagne», en VV.AA.: *L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne*. Commission européenne pour la démocratie par le droit, Editions du Conseil de l'Europe, Estrasburgo.
- LÓPEZ AGUILAR, J., CARBALLO, P., GARCÍA ANDRADE, D.: (2006) «La posición de la Comunidad Autónoma Canaria ante la Unión Europea», en LÓPEZ AGUILAR, J., RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. (coords): *Derecho Público de Canarias*. Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- LÓPEZ AGUILAR, J., RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. (coords): (2006) *Derecho Público de Canarias*. Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- LOUGHLIN, J.: (1996) «Representing Regions in Europe: the Committee of the Regions», en *Regional and Federal Studies*, 6/2: 147-65.
- (2000) en KEATING, M.: *Regions and Regionalism in Europe*. The International Library of Comparative Public Policy. An Elgar Reference Collection. Cheltenham, Reino Unido, 2004.
- (2001a) (coord) *Subnational democracy in the European Union. Challenges and opportunities*. Oxford University Press, Oxford.
- (2001b) «The United Kingdom: From Hypercentralization to Devolution», en LOUGHLIN, J. (coord): *Subnational democracy in the European Union Challenges and opportunities*. Oxford University Press, Oxford.
- (2004) «Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe»,
- (2005) «The regional question, subsidiarity and the future of Europe» en BERNITZ, U., WEATHERILL, S. (coords): *The role of the regions and sub-national actors in Europe*, Hart Publishing, Oxford.
- LUCARELLI, A.: (2004) *Percorsi del Regionalismo Italiano*. Giuffrè Editore, Milán.
- LYNCH, P.: (1999) «New Labour and the English Regional Development Agencies: Devolution

- as Evolution», en *Regional Studies*, vol. 31, num. 1, pp. 73-78.
- (2001) *Scottish Government and Politics. An introduction*. Edinburgh University Press, Edimburgo.
- (2004) «Regions and the Convention on the future of Europa A dialogue of the deaf?», en: *European Urban and Regional Studies*, 11/ 2004, pp. 170-177.
- MACDONALDS, R., THOMAS, H. (coords): (1997) *Nationality and planning in Scotland and Wales*. University of Wales Press, Cardiff.
- MAESSCHALK, J., VAN DE WALLE, S.: (2006) «Policy failure and corruption in Belgium: Is federalism to blame?», en *West European Politics*, vol. 29. n. 5, noviembre, pp. 999-1017.
- MAIANI, F.: (2003) «Addressees, Counsellors, Legislators. What role for regional and local authorities in the Union's decision-making procedures?», en BENEYTO, J. (coords): *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*. Dykinson, Madrid.
- MALBILLE, X.: (1997) «Quel avenir pour la Belgique à l'horizon 2000?», en LEMAIRE, J., MIROIR, A. (coords): *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*. La pensée et les hommes, Bruselas.
- MANGAS, A.: (1998) «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria», en PÉREZ TREMPS, P. (coord): *La participación europea y la acción exterior de las CCAA*. Editorial Pons e Institut d'Estudis Autònoms, Madrid, pp. 535-551.
- (2003) «Comunidades Autónomas e integración europea: balance general y perspectivas de la presencia directa en las instituciones, en especial en el Consejo», en LIÑÁN, D. (dir): *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*. Universidad de Granada, Granada, pp. 183-206.
- MANGAS, A., LIÑÁN, D.: (2002) *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos.
- MARINI, F.: (2003) «La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione Europea» en D'ATENA, A.: *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'unione europea*. Giuffrè Editore, Milán, pp. 157-167.
- MARKS, G.: (1993) «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC», en CAFRUNY, A., ROSENTHAL, G. (coords): *The State of the European Community*. Boulder/ Harlow.
- (1996) «An Actor-Centred Approach to Multilevel Governance», en *Regional and Federal Studies*, (6) 2/1996, pp. 20-38.
- MARKS, G., HASELY, R., MBAYE, H.: (2002) «What do sub national entities think they are doing in Brussels?», en *Regional and Federal Studies*, 12/3, pp. 1-23.
- MARKS, G., HOOGHE, L. Y BLANK, K.: (1996) «European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», en *Journal of Common Market Studies*, (34) 3/1996, pp. 341-378.
- MARKS, G., NIELSEN, F., RAY, L Y SALK, J.: (1996) «Competencies, cracks and conflicts. Regional mobilization in the European Union», en *Comparative Political Studies*, 29 (2), pp. 164-192.
- MARKS, G., SCHARPF, F., SCHMITTER, P. STREECK, W. (coords): (1996) *Governance in the European Union*, Sage, Londres.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: (2004) *Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: Balance crítico y propuestas de reforma*. Documento de trabajo Real Instituto Elcano, 25 de octubre, en <http://www.realinstitutoelcano.com>
- (2005) «Comunidades Autónomas y Unión Europea: Hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 22, año 9, septiembre/diciembre, Madrid, pp. 759-805.
- MASSART-PIÉRARD, F.: (1999a) «L'apport de la Wallonie au fédéralisme – Wallonie et francophonie internationale, le difficile apport au fédéralisme?», en DESTATTE, P., (coord): *L'idée fédéraliste dans les Etats-nations. Regards croisés entre la Wallonie et le monde*. Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles.
- (1999b) «Politique des relations extérieures et identité politique: la stratégie des entités fédérées de Belgique», en *Études Internationales*, vol. XXX, n. 4, pp. 701-727.
- (2005) «Une étude comparée des relations entre entités fédérées au sein du système de

- politique extérieure en Belgique francophone», en *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, n. 2, pp. 191-205
- MATOSO, JP.: (2002) «La participación en el Comité de las Regiones: Luces y sombras», en CARRETERO, C., HINOJOSA, E. (coord): *El estado autonómico en la Comunidad Europea*. Quintas jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- MATTEI, P.: (2004) «Changing Pattern of Centre-Periphery Relations in Italy: Sidney Tarrow Revisited», en *Regional and Federal Studies*, vol. 14, n 1, invierno, pp. 538-553.
- MAZZOLENI, M.: (2004) «Le Regioni nel decision-making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*. Vol. 1, enero/febrero, pp. 149-178.
- MCCRONE, D.: (1992) *Understanding Scotland: the sociology of a stateless nation*, Routledge, Nueva York.
- (2006) «The same but different: why Scotland», en *Scottish Affairs*, Institute of Governance, Edinburgh University, n. 55, primavera.
- MCGREGOR, P., SWALES, K.: (2005) «Economics of Devolution/Centralization in the UK: Some questions and answers», en *Regional Studies*, n. 39.4, pp. 477-494.
- MCEWEN, N.: (2002) «State welfare nationalism: The territorial impact of welfare state development in Scotland», en *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n 1, primavera, pp. 66-90.
- MEDINA, M.: (1973) *La teoría de las relaciones internacionales*. Seminarios y Ediciones, Madrid.
- MIDWINTER, A., MCGARVEY, N.: (1997) «Local Government reforms in Scotland: Managing the translation», en *Local Government Studies*, vol. 16, n 3.
- MJØSET, L.: (1997) *The historical meanings of Europeanization*. Documento de trabajo Arendt, n.24, Oslo.
- MORAN, M.: (2005) *Politics and Governance in the UK*. Palgrave MacMillan, Nueva York.
- MORATA, F.: (2000) «Reti territoriali e governo cooperativo nell'Unione Europea», en *Le istituzioni del federalismo*, (XXI) 1/2000, pp. 45-62.
- (2004a) (coord): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2004b) «Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*. Vol. 1, enero/febrero, pp. 23-42.
- (2006) «Subsidiariedad, regiones y Unión Europea», en *Cuadernos Europeos de Deusto*. Vol. 35, Gobernanza y democracia en Europa, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Deusto, pp. 73-94.
- MORATA, F. y RAMÓN, R.: (2003) *Regiones y Constitución Europea*. Institut Universitari d'Estudis Europeus. Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, en www.uab.es/iuee.
- MORENO, L.: (1986) *Decentralization in Britain and Spain: The cases of Scotland and Catalonia*. University of Edinburgh, National Library of Scotland, (Tesis doctoral), Edimburgo.
- (1997) *La federalización de España*. Siglo XXI editores, Madrid.
- (2000) «Localismo cosmopolita y mesogobiernos», en: *Claves de Razón Práctica*, 100/2000, pp. 38-43.
- (2001) *The federalization of Spain*. Frank Cass, Londres.
- (2002) «Global y local: identidades territoriales y mesogobiernos», en SAFRAN, W., MÁIZ, R. (coords): *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Ariel, Barcelona.
- (2003) «Europeanization, mesogovernments and safety nets», en: *European Journal of Political Research*, 42/2003, pp. 274-285.
- (2004) *Global y local: Identidades territoriales y mesogobiernos*. Documento de trabajo de la Unidad de Políticas Comparadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas 02-04, en <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0204.pdf>.
- (2006) «Scotland, Catalonia, Europeanization and the 'Moreno Question'», en *Scottish Affairs*, Institute of Governance, Edinburgh University, n. 54, invierno.
- MORLINO, L.: (2002a) *Giovanni Sartori: Una occasione mancata? Intervista sulla riforma costituzionale*. Laterza, Roma.
- (2002b) «What we know and what we should know on Europeanization and the reshaping of representation in SE democracies», ponencia

- presentada en el European Forum, Institute for International Studies, Stanford University.
- (2003) «Europeanization and the Reshaping of Representation in Southern Europe», en la Conferencia «Eight Biennial International Conference», European Studies Association, Nashville (Tennessee), 27-29 marzo.
- MOTTA, R.: (1992) *Giovanni Sartori: Una occasione mancata? Intervista sulla riforma costituzionale*. Laterza, Roma. *Partiti e coalizioni. Teoria e problemi di ricerca*. Il Mulino, Bolonia.
- MULÉ, R.: (2003) «The European Social Agenda and the «Ideas Gap»: Some implications for the Italian Regional Divide», en *Comparative European Politics*, n.1, pp. 335-352.
- MURILLO, E.: (2000) *Comunidades Autónomas y política europea*. Instituto Vasco de Administración Pública, Cuadernos Cívitas. Oñati, (Guipúzcoa).
- (2002) «Mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado ante la UE», en CARRETERO, C., HINOJOSA, E. (coords): *El estado autonómico en la Comunidad Europea*. Quintas jornadas de estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Sevilla.
- NAGEL, K.: (2004) «L'intervento delle regioni nella politica europea. Un'analisi comparata», en *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, vol. 1, enero/febrero, pp. 43-76.
- NANETTI, R.: (1988) *Growth and Territorial Policies. The Italian Model of Social Capitalism*. Pinter, Londres y Nueva York.
- (1993) «La politica regionale della Toscana nel contesto», en LEONARDI, R., NANETTI, R. (coords): *Lo sviluppo regionale nell'economia europea integrata. Il caso toscano*, Marsilio, Padova, pp.65-94.
- NAVARRO MÉNDEZ, JI.: (2003) *La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias. Marco teórico y praxis*. Parlamento de Canarias, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2006a) «El Parlamento de Canarias», en LÓPEZ AGUILAR, J., RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. (coords): *Derecho Público de Canarias*. Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- (2006b) «La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias», en LÓPEZ AGUILAR, J., RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. (coords): *Derecho Público de Canarias*. Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- NÉGRIER, E., JOUVE, B.: (1998) (coords) *Que gouvernent les régions d'Europe*, l'Harmattan, París.
- NERI, S. (Coord): (2004) *Alle origini del governo regionale. Culture, istituzioni, politiche in Toscana*. Carocci Editore, Pisa.
- OLSEN, J.: (2002) *The many faces of Europeanization*. Documento de trabajo Arena, n.2, Oslo.
- OSMOND, J.: (1978) *Creative conflict*. Routledge & Kegan Paul, Londres.
- ORDÓÑEZ, D.: (2007) «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 4, pp. 69-128.
- PAGANO, G.: (2006) «Les finances de la Région wallonne: autonomie, responsabilité et solidarité: de la clé des trois tiers à l'autonomie fiscale» en GERMAIN, M., POTELLE, J.: (coords): *La Wallonie à l'aube du XXI^e siècle*. Instituto Jules Destrée, Charleroi (Bélgica).
- PALERMO, F.: (1999) *Il potere esterno delle regioni: Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*. Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Verona.
- (2005) «Italy's long devolutionary path towards federalism»: en ORTINO, S., ZAGAR, M., MASTNY, V. (coord): *The changing faces of federalism*. Manchester University Press, Manchester.
- PAQUIN, S.: (2005) «Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?», en *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, n. 2, pp. 129-142.
- PARISI, A.: (1987) «La specificità del voto regionale in Italia: interrogativi teorici e risposte della ricerca empirica», p.48, en CACIAGLI, M., CORBETTA, P. (coords): *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, Il Mulino, Bolonia.
- PARLAMENTO DE CANARIAS:
- (2007) Parlamento de Canarias, sitio web, en www.parcan.es consultado durante noviembre y diciembre.
- PARLAMENTO DE ESCOCIA:
- (1999a) *Libro Blanco del Parlamento escocés*, Edimburgo.

- (1999b) *Moving forward: Local Government and the Scottish Parliament*. Comisión sobre el Gobierno Local del Parlamento Escocés.
- (1999c) *Shaping Scotland's Parliament*. Edimburgo.
- (2002) *Report on the future of Europe*. Comité Europeo del Parlamento Escocés, 6.º informe, SP 705.

— (2006) *Cómo funciona el Parlamento Escocés*.

PARLAMENTO DE ESPAÑA:

- (1978) Constitución Española. 6 de diciembre de 1978. Cortes Generales, Madrid.
- (1982) Estatuto de Autonomía de Canarias de 10 de agosto. Ley Orgánica 10/1982, publicado también en el Boletín Oficial de las Islas Canarias el 28 de septiembre.
- (1983) Ley Orgánica 12/1983 de 14 de octubre del Proceso Autonómico.
- (1993) Moción del Senado de 20 de octubre de 1993, relativa a la composición de la delegación española en el Comité de las Regiones.
- (1996) Ley Orgánica 4/1996 de 30 de diciembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- (2002) Estatuto de Autonomía de Canarias de 10 de agosto de 1982. Edición conmemorativa de su vigésimo aniversario. Fundación canaria «Canarias 20».
- (2006a) Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- (2006b) Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

PARLAMENTO DE ITALIA:

- (1947) Constitución italiana, de 22 de diciembre.
- (1977) Decreto Constitucional, n. 616.
- (1989) Ley nacional n.86 de 9 de marzo, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*.
- (1990) Ley nacional n.142, *Legge di ordinamento delle provincie e dei comuni*.
- (1996) Ley nacional n.52 de 6 de febrero, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dell'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee*.
- (1997a) Ley nacional n.59 de 15 de marzo, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali*

per la riforma de la Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

- (1997b) Ley nacional n.127 de 15 de mayo, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*.
- (1999a) Ley constitucional n.1 de 22 de noviembre, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*.
- (1999b) Ley nacional n.265 de 3 de agosto, *Nuova legge di ordinamento delle provincie e delle comuni*, que modificaba la Ley nacional italiana n.142 de 1990.
- (2001a) Ley constitucional n.2 de 31 de enero, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regione a Statuto Speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*.
- (2001b) Ley constitucional n.3 de 18 de octubre, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.
- (2003) Ley constitucional n.131 de 5 de junio (Ley La Loggia), *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.
- (2004a) Decreto Constitucional, sobre el comportamiento de los funcionarios de la administración pública, de 31 de marzo.
- (2004b) Ley nacional n.165 de 2 de julio, *Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*.
- (2005) Ley constitucional n.11 de 4 de febrero nacional n.165, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*.

PARLAMENTO DE TOSCANA:

- (1979) Ley regional n.37.
- (1991) Ley regional n.58.
- (1994) Ley regional n. 37. *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e dei attuazione dei programmi comunitari*.
- (1999a) Ley regional n.17.
- (1999b) Ley regional n.19. *Interventi in favore dei toscani all'estero*.
- (2004a) Ley regional n.25. *Norme per l'elezione del Consiglio Regionale e del Pre-*

- sidente della Giunta Regionale*, publicada en el Boletín Oficial de la Región Toscana, 20 de mayo de 2004, parte I, n.19.
- (2004b) Ley regional n.70. *Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio Regionale e alla carica di Presidente della Giunta Regionale*, publicada en el Boletín Oficial de la Región Toscana, 20 de diciembre de 2004, parte I, n.51.
 - (2005a) *Statuto della Regione Toscana*, publicado en el Boletín Oficial de la Región Toscana, 11 de febrero, parte I, n.12.
 - (2005b) Toscana, periódico quincenal de noticias, n.10, edición del 21 de noviembre, Florencia.
- PARLAMENTO DE VALONIA:
- (2007) Parlamento valón, sitio *web*, en <http://parlement.wallonie.be/content/>, consultado durante febrero y marzo de 2007.
- PARLAMENTO DEL REINO UNIDO:
- (1973) Ley nacional sobre el Gobierno Local. Parlamento de Westminster, Londres.
 - (1994) Ley nacional sobre el Gobierno Local. Parlamento de Westminster, Londres.
 - (1998a) Ley de Escocia (*Scotland Act*). Ley nacional c. 46 del Parlamento de Westminster, Londres.
 - (1998b) Ley de Irlanda del Norte (*Northern Ireland Act*). Ley nacional c.47 del Parlamento de Westminster, Londres.
- PARLAMENTO FEDERAL DE BÉLGICA:
- (1971) Ley federal de 26 de julio, relativa a las aglomeraciones y a las federaciones de municipios, Bruselas.
 - (1974) Ley federal Perin-Vandekerckhove, de 20 de julio, Bruselas.
 - (1980) Ley federal Especial de 8 de agosto, de Reforma de las Instituciones, Bruselas.
 - (1980b) Ley federal Ordinaria de 9 de agosto, Bruselas.
 - (1988a) Ley federal Especial de 8 de agosto, de Reformas Institucionales, Bruselas.
 - (1988b) Ley federal de 9 de agosto, de pacificación comunitaria, Bruselas.
 - (1989a) Ley federal Ordinaria de 6 de enero, sobre la Corte de Arbitraje, Bruselas.
 - (1989b) Ley federal Especial de 12 de enero, respecto a la Aglomeración de Bruselas y sus instituciones, Bruselas.
 - (1989c) Ley federal Especial de 16 de enero, de Financiación de las Comunidades y las Regiones, Bruselas.
 - (1989d) Nueva Ley de las Municipalidades de 26 de mayo, Bruselas.
 - (1994) Constitución belga. (Versión revisada del 17 de febrero de 1994). Parlamento federal, Bruselas.
- PATERSON, L.: (2002) «Social Capital and Political Ideology», en CURTICE, J., MCCRONE, D., PARK, A., PATERSON, L.: *New Scotland, New Society?*, Polygon, Edimburgo.
- PERAZA, S.: (1999) «Canarias como nacionalidad», en GARCÍA ROJAS, J., RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, J. (coords): *El régimen especial político-administrativo de Canarias. Las singularidades*. Consejería de Presidencia del Gobierno de Canarias, Marcial Pons, Madrid.
- PÉREZ DELGADO, M.: (2000) *Las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea. (Especial referencia a las Islas Canarias)*. Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M.: (2003a) «El papel de las regiones en el proceso de integración europea: Aspectos institucionales», en BENEYTO, J. (coords): *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*. Dykinson, Madrid.
- (2003b) «La autonomía regional en el proceso de la integración europea», en PETSCHEN, S. (coord): *El papel de las regiones en Europa*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- PÉREZ TREMPES, P. (coord): (1998) *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Marcial Pons, Madrid/Barcelona.
- PERL, F., SIX, J.: (1997) «Les relations extérieures de la Région wallonne », en LEMAIRE, J., MIROIR, A. (coords): *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*. La pensée et les hommes, Bruselas.
- PETERS, G.: (2006) «Consociationalism, Corruption and Chocolate: Belgian Exceptionalism», en *West European Politics*, vol. 29. n. 5, noviembre, pp. 1079-1092.
- PETSCHEN, S.: (1992) *La Europa de las regiones*. Generalitat de Catalunya, Institut d'estudis Autònoms, Barcelona.
- (2003) (coord) *El papel de las regiones en Europa*. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.

- PHILIPPART, E.: (1997) «Le Comité des Régions confronté à la paradiplomatie des régions de l'Union Européenne», en BOURRINET, J. (coord): *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*. Económica, París.
- PIATTONI, S., SMYRL, M.: (2000) «Building Effective Institutions: Italian Regions and the EU Structural Funds», ponencia presentada en el workshop *Beyond the Nation State. New Political Spaces in Europe*, Robert Schuman Centre European Forum, Florencia, 2 junio.
- PIERSON, P.: (1996) «The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis», en *Comparative Political Studies*, (29) 2/1996, pp. 123-163.
- PIRET, P.: (2006) «Una Belgique en pointillés», en *Études*, vol. 55. n. 11, pp. 441-452.
- POIRIER, J.: (2002) «Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium» en *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n 3, otoño, pp. 24-54.
- POGGESCHI, G.: (2005) «The United Kingdom and France: a stronger decentralization or just and institutional «maquillage»?», en ORTINO, S., ZAGAR, M., MASTNY, V. (coords): *The changing faces of federalism*. Manchester University Press, Manchester.
- PRADA FERNÁNDEZ, J.L.: (2002) «La reconstrucción constitucional del Estado regional italiano en la XIII legislatura», en *Revista de Estudios Políticos*, n 115, Madrid, pp. 27-64.
- PROFETI, S.: (2003) *La regione italiane a Bruxelles: il fenomeno degli uffici di rappresentanza*. (Ponencia presentada en la Conferenza annuale della Società italiana di scienza politica), Trento.
- (2004) *La politica di coesione e il ruolo comunitario delle regioni italiane. I come e i perché della diversa europeizzazione*. Università degli Studi di Firenze (Tesis doctoral), Florencia.
- PRZEWORSKI, A. y TEUNE, H.: (1970) *The logic of comparative social inquiry*. Nueva York, Willey-Interscience.
- PUJAS, V.: (1999) *Les scandales politiques en France, en Italie et en Espagne: constructions, usages et conflits de légitimité*. Instituto Universitario Europeo (Tesis Doctoral), Florencia.
- PUTNAM, R., LEONARDI, R., NANETTI, R.: (1985) *La pianta e le radici: Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*. Il Mulino, Bolonia.
- QUERMONNE, J.: (1970) *L'Europe des Régions*. Institut d'Études Européennes. Ginebra.
- QUEVIT, M.: (1978) *Les causes du déclin wallon*. Vie Ouvrière, Bruselas.
- QUINM, T.: (2006) «The British General Elections of 2005», en *West European Politics*, vol. 29, n 1, enero, pp. 169-178.
- RAGIN, C.: (1987) *The Comparative Method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. University of California Press, Berkeley.
- (1994) «Introduction to Qualitative Comparative Analysis» en JANOSKI, T. y HICKS, A. (coords): *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.
- RHODES, M.: (1995) (coord) *The Regions and the new Europe: patterns in core and periphery development*. Manchester University Press, Manchester.
- RICQ, C.: (1985) «Les organisations régionales en Europe», en Sidjanski, D., Ricq, C. (coords): *Les politiques régionales en Europe*, L.E.P, Lausana.
- (1986) «Les Régions d'Europe et la construction européenne», en *Cadmos* n. 36, invierno, p.41.
- RÍOS RULL, F., EXPÓSITO, I.: (2007) «La ultraperifericidad de Canarias y los principios de subsidiariedad y modulación», en *Hacienda Canaria*, vol. 16, Santa Cruz de Tenerife, pp. 223-256.
- RIPOLL, R.: (2004) «La constitución europea desde un punto de vista regional», en ÁLVAREZ, E., GARRIDO, V. (coords): *Comentarios a la Constitución Europea. Libro III*. Consell jurídic consultiu de la Comunitat valenciana, Tirant lo Blanch, Valencia.
- RODRÍGUEZ DRINCOURT, J.: (2006) «La organización territorial del Estado, Estado Autonomico y Estatuto de Autonomía», en LÓPEZ AGUILAR, J., RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. (coords): *Derecho Público de Canarias*. Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- ROIG, E.: (2005) *El debate para la ratificación del proyecto de Constitución europea en Cataluña, ¿Un conflicto de Cataluña con Europa?*

- Documento de trabajo Real Instituto Elcano, ARI 6/2005 de 18 de enero, en <http://www.realinstitutoelcano.com>.
- ROJO SALGADO, A.: (1996) *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Dykinson, Madrid.
- (2005) «La experiencia del estado regional en Europa: Un referente para el caso español», en *Revista de Estudios Políticos*, n 127, pp. 233-273.
- (2006) «La importancia de la dimensión regional para la buena gobernanza europea», en *Cuadernos Europeos de Deusto*. Vol. 35, Gobernanza y democracia en Europa, Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Deusto, pp. 119-144.
- ROLDÁN, J.: (2001) *Las relaciones exteriores de España*. Dykinson, Madrid.
- ROLLA, G.: (2002) *Diritto regionale e degli enti locali*. Giuffrè editore, Milán.
- ROMERO, J.: (2003) «Las regiones y el principio de subsidiariedad», en: *Quaderns de Política Econòmica*. Revista electrónica. 2.ª época. Vol. 2, enero-marzo.
- ROSAMOND, B.: (2001) «Functions, levels and European Governance», en WALLACE, W. (coord): *Interlocking dimensions of European Governance*. Houndmills, Palgrave.
- ROSS, A., SALVADOR, M.: (2003) «The effect of devolution on the implementation of European Community law in Spain and the United Kingdom», en *European Law Review*, vol. 28. n. 2, abril, pp. 210-230.
- SARMIENTO, M.: (2006) «Los Cabildos Insulares de Canarias», en LÓPEZ AGUILAR, J., RODRÍGUEZ DRINCOURT, J. (coords): *Derecho Público de Canarias*. Thomson Civitas, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- SCIOLA, F.: (2002) «Note minime sulla forma di governo in Toscana tra statuto e legge elettorale», en *Federalismi. Rivista Telematica*. Osservatorio sul Federalismo e i processi di governo, número 11, 2 de junio, www.federalismi.it.
- SCHOUTHEETE, P.: (2003) *The historical significance of the Draft Treaty*. The European Policy Centre, Documento de trabajo 17 septiembre, en <http://www.theepc.be>.
- SENELLE, R.: (2002) «L'esperienza belga in materia di federalismo: che cosa possiamo imparare?» en CARAVITA, B.: *Le regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*. Osservatorio sul Federalismo, Gianpiero Casagrande Editore, Lugano (Suiza).
- SHARPE, J.: (1993) «The European Meso: An appraisal», en SHARPE, J. (coord): *The rise of the meso-government in Europe*. SAGE publications, Londres, pp 1-36.
- SLOAT, A.: (2000) «Scotland and Europe: Links Between Edinburgh, London and Brussels», en *Scottish Affairs*, Instituto de Gobernanza, Universidad de Edimburgo, n. 31, primavera, pp. 92-109.
- (2002a) *Scotland in Europe*. Peter Lang, Berna.
- (2002b) «An actor-centred approach to Multi-level Governance: Expectations of Scotland's role in Europe», en *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n 3, otoño, pp. 156-180.
- SMETS, I.: (1997) «L'utilisation de canaux de représentation non institutionnalisés », en LEMAIRE, J., MIROIR, A. (coords): *La Belgique et ses nations dans la nouvelle Europe*. La pensée et les hommes, Bruselas.
- (1998) «Les Régions se mobilisent. Quel «lobby régional» a Bruxelles», en VV.AA (coords): *Lobbysme, pluralisme et intégration européenne*, Bruselas, Presses Universitaires européennes, pp. 303-327.
- SMITH, A.: (1997) «L'échelon infrarégional: lieu privilégié des fonds structurels? » en LE GALLS, P. y LEQUESNE, C. (coords): *Les paradoxes des régions*, La Découverte, París.
- SMYRL, M.: (1997) «Does European Community Regional Policy Empower the Regions?», en *Governance*, (10) 3/1997, pp. 287-309.
- SOCORRO, I.: (2005) «La Europa que queremos. Canarias en la Unión Europea, presente y futuro», en BERMÚDEZ, F. (coord): *Autonomía y Participación. 2002-2003 (Tiscamanita)*. Universidad de las Palmas de Gran Canaria, Fuerteventura.
- SODUPE, K.: (1999) «The European Union and Inter-regional Co-operation», en *Regional and Federal Studies*, (9) 1/1999, pp. 58-81.
- SOSVILLA-RIVERO, S.: (2004) «Canarias y los fondos estructurales europeos», en *Hacienda Canaria*, vol. 8, Santa Cruz de Tenerife, pp. 5-26.
- SUAY, J.: (2001) *Estudios jurídicos y territoriales sobre Canarias*. Centro de la Cultura Popular Canaria, Gobierno de Canarias.

- SUINEN, P.: (1999a) «L'apport de la Wallonie et de la communauté française au fédéralisme. Les relations internationales», en DESTATTE, P., (coord): *L'idée fédéraliste dans les États-nations. Regards croisés entre la Wallonie et le monde*. Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas.
- (1999b) «Les relations internationales de la Région Wallonne», en VV AA.: *Les Wallons à l'étranger, hier et aujourd'hui*. Coedición entre la Agencia Valona de Exportación y el Instituto Jules Destrée, Charleroi (Bélgica).
- (2006) *Wallonie-Bruxelles et l'union européenne*. Cahiers Wallonie-Bruxelles, Comisariado General de Relaciones Internacionales de la Comunidad Valonia-Bruselas y la División de Relaciones Internacionales de la Región valona, Bruselas.
- SUNDAY TIMES: (2002) Edición del diario nacional británico del 7 de abril.
- SUTCLIFE, J.: (2002) «Subnational influence on the structural funds: The Highlands and Islands of Scotland», en *Regional and Federal Studies*, vol. 12, n 3, otoño, pp. 102-127.
- SWENDEN, W.: (2005) «What —if anything— can the European Union learn from the Belgian federalism and vice versa?», en *Regional and Federal Studies*, vol. 15, n 3, junio, pp. 187-204.
- (2006) *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and thematic analysis*. Palgrave Macmillan, Nueva York.
- TAYLOR, B., THOMSON, K.: (1999) *Scotland and Wales: Nations again*. University of Wales Press, Cardiff.
- THOMAS, P.: (1990) «Belgium's North South Divide and the Walloon Regional Problem», en *Geography*, vol. 326, 75 (1), enero, pp. 36-50.
- TORREBLANCA, J.: (2005) *Los tres disensos de la Constitución Europea* Documento de trabajo Real Instituto Elcano, ARI 22/2005 de 9 de febrero, en <http://www.realinstitutoelcano.com>
- TRIGLIA, C.: (1989) «Il paradosso della regione. Regolazione economica e rappresentanza degli interessi», en *Meridiana*, n.6, pp.173-198.
- TUÑÓN, J.: (2005) *Aspiraciones satisfechas y frustradas de las regiones con capacidad legislativa en la Constitución Europea. Consecuencias previsibles y actitudes políticas posteriores en España*. Universidad Complutense (Trabajo de Investigación conducente a la obtención del Diploma de Estudios Avanzados), Madrid.
- (2007) «Regional activation towards Brussels within the Europeanization process», artículo no publicado presentado en el Centre du Politique Comparée de la Université Catholique du Louvain, 22 de junio.
- (2008) «European Regional activation towards Brussels: From the hearth to the 'Ultraperiphéria' of Europe. The Walloon and the Canary Islands cases», artículo aceptado para publicar presentado en el 4.º Congreso de la Asociación Belga de Ciencia Política (Comunidad Francesa), celebrado en Lovaina la Nueva los días 24 y 25 abril.
- TRENCH, A.: (2005) (coord) *The Dynamics of Devolution. The State of the Nations 2005*. The Constitution Unit, Exeter (Reino Unido).
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA (TCE)
- Diversas sentencias: 35/1982, 58/1982, 22/1984, 152/1985, 252/1988, 137/1989, 153/1989, 236/1991, 172/1992 y 80/1993.
- (1994) Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional español 165/1994, de 26 de mayo (Oficina del Gobierno vasco en Bruselas).
- TRUINI, A.: (2003) *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro periferie a confronto. Vol. I Principi e modelli*. Cedam, Roma.
- TRUYOL, A.: (1974) *La sociedad internacional*. Alianza Universidad, Madrid.
- UGALDE, A.: (2005) «La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada», en VV AA: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*. Universidad del País Vasco servicio editorial, Vitoria.
- UNIÓN EUROPEA (UE):
- (1978) Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 10 de octubre.
- (1991a) Decisión del Consejo de Ministros de la UE de 26 de junio, por la que se establece un programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las islas Canarias (POSEICAN) (91/314/CEE).
- (1991b) Reglamento 1911/91 de 26 de junio del Consejo (CEE), relativo a la aplicación de las disposiciones de Derecho Comunitario en Canarias.
- (1992) Tratado de la Unión Europea, Maastricht.

- (1993) Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre, *La representación y la participación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones*.
- (1997a) *Libro Blanco sobre Gobernanza*. Comisión Europea, Bruselas.
- (1997b) Tratado de la Unión Europea, Ámsterdam.
- (1999a) *Canarias en la Unión Europea*. Comisión de las Comunidades Europeas, Representación España, Madrid.
- (1999b) Documento del Comité de las Regiones CDR 302/98, Bruselas.
- (1999c) *La Toscana e l'Unione Europea*. Comisión Europea, Dirección General de Información, Comunicación y Cultura Audiovisual, Representación en Italia, Roma.
- (1999d) *L'Union européenne et la Wallonie*. Comisión Europea, Dirección General de Información, Comunicación y Cultura Audiovisual, Representación Bélgica, Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (1999e) *Scotland and Europe*. Comisión Europea, Dirección General de Información, Comunicación y Cultura Audiovisual, Representación en el Reino Unido, Londres y Edimburgo.
- (2000a) *Devolution in Belgium*. Comité de las Regiones, Servicio de Estudios, Bruselas.
- (2000b) Tratado de la Unión Europea, Niza.
- (2000c) *Declaración relativa al futuro de la UE*, anexa al Tratado de Niza.
- (2001a) *Declaración de Laeken*, sobre el futuro de la Unión Europea, Consejo Europeo de diciembre, Laeken (Bélgica).
- (2001b) Declaración de la Mesa del Comité de las Regiones, de 26 de octubre, Bruselas.
- (2001c) *Libro Blanco de Gobernanza* de la Comisión Europea, presentado en julio, Bruselas.
- (2002a) Informe final del grupo de subsidiariedad de la Convención Europea CONV 268/02, Bruselas.
- (2002b) Informe final del grupo de simplificación de la Convención Europea CONV 424/02, Bruselas.
- (2002c) Informe final del grupo de simplificación de la Convención Europea CONV 375/1/02, Bruselas.
- (2002d) Informe del Parlamento Europeo de 24 de abril sobre: «la delimitación de competencias entre la UE y los estados miembros», cuyo ponente fue Alain Lamassoure, Bruselas.
- (2002e) Informe prospectivo de la Comisión de Cohesión territorial del Comité de las Regiones. CDR, Bruselas, 389/2002, Bruselas.
- (2002f) *Las Regiones Ultraperiféricas: La Unión Europea allende el continente*. Comisión Europea, Servicio de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2003a) Documento CIG 38/03. Conferencia Intergubernamental, en <http://ue.eu.int/igc>, Bruselas.
- (2003b) Documento de la Convención Europea CONV 518/03: La dimensión local y regional en Europa, Bruselas.
- (2003c) Documento de la Convención Europea CONV 523/03: Regiones y colectividades locales, Bruselas.
- (2003d) *Informe Napolitano* sobre «El papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea». Resolución del Parlamento Europeo aprobada el 14 de enero, 2002/2141 (INI), Bruselas.
- (2003e) *Proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2004a) Documento del Comité de las Regiones «*The Committee of the Regions says 'yes' to the European Constitution*». CDR 473/2004 fin, Bruselas.
- (2004b) *The European Structural Funds in Belgium (2000-2006)*. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2004c) *The European Structural Funds in Italy (2000-2006)*. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2004d) *The European Structural Funds in Spain (2000-2006)*. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2004e) *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2004f) *The European Structural Funds in the United Kingdom (2000-2006)*. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2006a) *Cohesion policy 2007-2013, Belgium (factsheet)*. Oficina de publicaciones de las

- Comunidades Europeas, Dirección General de Regiones de la Comisión Europea, Bruselas.
- (2006b) *Cohesion policy 2007-2013, Spain (factsheet)*. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Dirección General de Regiones de la Comisión Europea, Bruselas.
- (2006c) *Structural funds 2007-2013: Convergence and Regional Competitiveness' Objectives*. Oficina de publicaciones de las Comunidades Europeas, Dirección General de Regiones de la Comisión Europea, Bruselas.
- (2007) Tratado de Reforma de la Unión Europea. Lisboa.
- UYTTENDAELE, M.: (1997) (coord) *Institutions fondamentales de la Belgique*. Bruylant, Bruselas.
- VAGMAN, V.: (1997) «Le mouvement wallon et la question bruxelloise», en *Courrier Hebdomadaire*, CRISP, nn. 1434-1435.
- VALLÉS, JM.: (2003) *Ciencia política, una introducción*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- VAN CUTSEM, M.: (1999) «L'apport des wallons au fédéralisme: les révolutions engendrées par l'affirmation de la Région Wallonne et de la communauté française sur la scène internationale», en DESTATTE, P., (coord): *L'idée fédéraliste dans les États-nations. Regards croisés entre la Wallonie et le monde*. Presses Interuniversitaires Européennes, Bruselas.
- VAN DAM, D.: (1997) *Flandre, Wallonie, le rêve brisé, quelles identités culturelles et politiques en Flandre et en Wallonie?* Quorum, Ottignies (Bélgica).
- VAN GINDERACHTER, M.: (2005) *Le chant du coq. Nation et nationalisme en Wallonie depuis 1880*. Academia Press, Gante.
- VERSTRYNGE, J.: (2002) *Rebeldes, revolucionarios y refractarios. Ensayo sobre la disidencia*. El Viejo Topo, Barcelona.
- VILLAR, F.: (2001) «Canarias, región ultraperiférica: una explicación del artículo 299.2 del Tratado de la Unión Europea», en *Estudios Canarios. Anuario del Instituto de Estudios Canarios*, vol. 45, pp. 161-186.
- VV.AA.: (1999a) *La democracia regional y local en la Unión Europea*. Unión Europea, Comité de las Regiones, Bruselas.
- (1999b) *La Wallonie au futur: Sortir du XXème siècle: Evaluation, innovation, prospective*. Institut Jules Destrée, Charleroi (Bélgica).
- (1999c) «Les résultats des élections législatives du 13 de juin 1999 », en *Courrier Hebdomadaire*, n. 1725-1726.
- (2000) *La Belgique pour débutants*. La Charte, Brujas.
- (2001) *Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources*. Comité de las Regiones, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (2004a) *Europa ante su futuro. Una visión desde Euskadi*. Gobierno Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao.
- (2004b) *Le renforcement de la démocratie régionale et locale dans l'Union européenne*. Comité de las Regiones, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- WAGSTAFF, P.: (2001a) (coord) *Regionalism in the European Union*. Intellect Books, Exeter (Reino Unido).
- (2001b) «Belgium: a new federalism», en WAGSTAFF, P. (coord): *Regionalism in the European Union*. Intellect Books, Exeter.
- WATSON, M.: (2001) *Year Zero. An inside view of the Scottish Parliament*. Polygon, Edimburgo.
- WEATHERILL, S.: (2005a) «Finding a role for the regions in checking the EU's competence» en BERNITZ, U., WEATHERILL, S. (coords): *The role of the regions and sub-national actors in Europe*, Hart Publishing, Oxford.
- (2005b) «The challenge of the regional dimension in the European Union» en BERNITZ, U., WEATHERILL, S. (coords): *The role of the regions and sub-national actors in Europe*, Hart Publishing, Oxford.
- WOELK, J.: (2003) «La partecipazione diretta degli enti subestatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative», en *Le Regioni*, vol. 4, pp. 575-597.
- WOOD, A., VALLER, D.: (2004) (coords) *Governing local and regional economies. Institutions, politics and economic development*. Ashgate, Aldershot.
- WRIGHT, A.: (2005) *Who governs Scotland?* Routledge, Oxon (Reino Unido).

- YIN. R.: (1994) *Case Study Research*. Londres, Sage.
- ZARRAGOITIA, M.: (2004) *Las regiones como motor de la integración europea. en Europa ante su futuro. Una visión desde Euskadi*. Gobierno Vasco del Movimiento Europeo, Bilbao.
- ZILLER, J.: (2004) «Le statut constitutionnel des régions-ultrapériphériques: bien plus qu'une curiosité, un cas exemplaire», en ALVAREZ, E., GARRIDO, V. (coords): *Comentarios a la Constitución Europea. Libro III*. Consell jurídic consultiu de la Comunitat Valenciana, Tirant lo Blanch, Valencia.

